

Petroleumstilsynet – en endringsagent?

- en eksplorativ studie av læring i
petroleumsindustrien

Av Vigdis Birkedal
Våren 2009

MASTERGRADSSTUDIUM I

SAMFUNNSSIKKERHET

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Våren 2009

FORFATTER:

Vigdis Birkedal

VEILEDER:

Preben H. Lindøe

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Petroleumstilsynet – en endringsagent?

- en eksplorativ studie av læring i petroleumsindustrien.

EMNEORD/STIKKORD:

Risikoutsatte grupper

Læring

Tilsyn

Regelverket i petroleumsindustrien

SIDETALL: 77 + vedlegg

STAVANGER 15.06.2009. Vigdis Birkedal

Sammendrag

Aktørene i petroleumsbransjen er oftest opptatte av skader, storulykker og miljøforurensning når en snakker om risiko. Hva med arbeidstakernes risiko for påkjenninger av arbeidsmiljøfaktorer i det daglige arbeidet? En har i lengre tid kartlagt eksponeringsforhold i forhold til enkeltfaktorer og konkrete områder, men nå har Petroleumstilsynet (Ptil) satt fokus på *grupper* av arbeidstakere og vil kartlegge hvordan bransjen identifiserer og følger opp grupper som kan være risikoutsatt i egen virksomhet.

Petroleumstilsynet førte i 2008 et tverrgående tilsyn mot operatører og entreprenører i forhold til selskapenes oppfølging av risikoutsatte grupper. Ptil har gitt eksempler på slike grupper til å være overflatebehandlere og brønnserviceansatte, fordi slike yrkesgrupper arbeider under forhold som utsetter dem for flere uheldige påvirkninger. De ønsket med dette tilsynet å oppnå mer kunnskap om lignende grupper. Selskapene ble bedt om å demonstrere overfor tilsynet at de hadde på plass et fungerende styringssystem hvor de kunne identifisere slike aktuelle grupper og kartlegge og følge opp at arbeidsmiljø- og personellsikkerhetsforhold var fullt ut forsvarlige for dem. Videre ville Ptil vurdere samarbeidet mellom operatør og entreprenør i tilsynet.

Med utgangspunkt i dette tilsynet har jeg formulert følgende problemstilling:

Er det slik at Ptil, ved å iverksette tilsyn ift risikoutsatte grupper, kan skape endring hos aktørene i petroleumsbransjen?

Petroleumsbransjen er kjennetegnet av et komplekst aktørbilde hvor alle er gjensidig avhengige av hverandre. Bransjen reguleres av et regelverk som i stor grad inneholder funksjonskrav der standarder og normer utdyper regelverkets forsvarlighetsnivå. Derimot er det på enkelte områder i regelverket ikke konkrete standarder og mål å følge, og disse områdene kan være utfordrende for selskapene å forholde seg til.

Empirien er hentet fra 24 intervju med ulike aktører i bransjen og analyse av en rekke dokumenter som omhandler selve tilsynet. Alle intervjuene og dokumentene har dannet et bakteppe for min oppfatning av bransjen. Funn i studien er kategorisert i henhold til Hood et al. (2001) sine begrepskategorier informasjonsinnhenting, standardfastsetting og atferdsendring og er videre drøftet opp mot reguleringsteori og læringsteori. Her har jeg stilt

spørsmål ved om Ptil har bidratt til læring i de ulike prosesselementene i selskapene på bakgrunn av dette spesifikke tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper.

Funnene i oppgaven preges av at det er mange aktører og ulike verdensbilder av dette tilsynet. Selskapene hadde ulikt utgangspunkt for å svare på det, men mange har jobbet mye med tilsynet. I hovedtrekk har mange oppnådd mye kunnskap omkring risikoutsatte grupper og mange har arbeidet for å bedre forholdene for egne ansatte. Det kan være vanskelig å gi entydige og enkle svar på om Ptil har skapt endring i selskapene og slik fungert som en endringsagent i dette tilsynet. Mye kan likevel tyde på at Ptil har bidratt til læring og hatt rollen som endringsagent når det gjelder informasjonsinnhenting, men i langt mindre grad i prosesselementene standardfastsetting og atferdsendring.

Derimot må en vurdere hvilken rolle Ptil skal ha i et påtvunget selvreguleringsregime hvor en har et overveiende funksjonelt regelverk. Kanskje har de utfyllt sin rolle og utført sine oppgaver når de ved hjelp av å bidra til informasjonsinnhenting og diskusjon mellom aktørene omkring risikoforhold har skapt endring på dette området. Dette tilsvarer to av fire læringsprosesser i læringssirkelen, og kanskje skal ikke Ptil sitt mandat ha lenger rekkevidde. Derimot må Ptils rolle synliggjøres overfor aktørene i bransjen slik at alle vet hva de har å forholde seg til. Selskapene virker til å savne tydelighet fra en samlet myndighetsregulering i form av regelverk og Ptils utøvelse av sin rolle, og kanskje bør enten regelverket eller Ptils utøvelse bestrebes å bli tydeligere. På den andre siden kan det tenkes at det heller bør gis større mandat og tyngde til ulike partsamarbeidsbeslutninger, når det her dreier seg om risikospørsmål som der omgir seg stor usikkerhet omkring.

Forord

Dette er min avsluttende oppgave på Mastergradsstudium i samfunnssikkerhet våren 2009. Med denne masteroppgaven avslutter jeg et spennende og inspirerende studium hvor jeg har lært utrolig mye og blitt kjent med mange hyggelige mennesker.

Jeg har i denne masteroppgaven hatt mulighet til å fordype meg i et selvvalgt tema innen petroleumsbransjen, nemlig risikoutsatte grupper. Jeg vil takke Elisabeth Lootz i Ptil som har fått meg interessert i et tema som har vist seg å bare bli mer og mer spennende ettersom jeg har arbeidet med denne oppgaven. Samlet har det blitt mange timer i telefonen gjennom vinteren som har vært. Tusen takk for din positivisme til meg som student.

Videre vil jeg takke forelesere og medstudenter, og da spesielt Preben H. Lindøe som har vært veileder i arbeidet med denne oppgaven, Bjørn I. Kruke, Kjell H. Olsen, Geir Sverre Braut, Ove Njå, Ole A. Engen, Anita Moen, og ikke minst Signe Stene. Jeg setter stor pris på din ærlighet Signe.

Jeg vil også takke alle informantene mine som har gjort det mulig å skrive denne oppgaven. Dere har alle vært positive og gitt av deres tid til å svare på mine spørsmål, hypoteser og undringer. Tusen takk.

Men aller mest vil jeg takke familie og venner som jeg har forsømt så lenge. Nå er jeg klar for nye turer igjen. Og endelig skal jeg få tid til dere jeg setter aller høyest her i livet; Thea, Tiril og Trym, og min kjære mann Magnar, uten din positivisme til å være gift med en evighetsstudent, hadde dette aldri gått!

Stavanger 15. Juni 2009

Vigdis Birkedal

Liste over figurer og tabeller:

Figur 1. HMS som ulike områder og prosessstemaer på ulike nivåer .

Figur 2. Oversikt over aktører og grenseflater mellom dem i petroleumsindustrien.

Figur 3. ”Ptils tilsynstrapp”

Figur 4. Overføring av læring fra Ptil til selskapene?

Figur 5. Elementer i et tilsyns styringskjede.

Figur 6. Læring av første orden og andre orden.

Figur 7. Kompetansereservoar i virksomheten.

Figur 8. Den organisatoriske læringssirkelen.

Figur 9. Tilsynets innvirkning på selskapenes læringsprosess.

Figur 10. Rammebetingelser i aktørbildet i petroleumsindustrien.

Figur 11. Læringssirklenes gjensidige påvirkning.

Tabell 1. Reguleringsregimer.

Tabell 2. Læringsprosesser.

Tabell 3. Oversikt over informanter og respondenter i studien.

Tabell 4. Oversikt over underkapitler og mengde data i de ulike kategoriene.

Tabell 5. Samlet datagrunnlag for drøfting.

Innholdsfortegnelse

1	Risikoutsatte grupper i petroleumsbransjen.....	8
1.1	Ptils tilsyn i forhold til risikoutsatte grupper.....	9
1.2	Avgrensing og bakgrunn for valg av oppgave	11
1.3	Oppgavens problemstilling	12
1.4	Oppgavens oppbygning.....	13
2	Norsk petroleumsvirksomhet.....	15
2.1	Aktører og interessenter	15
2.2	Regleverket i petroleumsindustrien.....	17
3	Teoretisk forankring.....	20
3.1	Risikoregulering	20
3.1.1	Ulike reguleringsregimer	21
3.1.2	Tilsynsordningen.....	23
3.1.3	Risikobegrepet; risiko, risikopersepsjon og risikokommunikasjon	24
3.1.4	Utfordringer ved regulering av risiko	25
3.2	Læring i organisasjoner	27
3.3	Regulering som læring i organisasjoner.....	31
4	Metodisk tilnærming – et metablikk på forskningsprosessen.....	32
4.1	Egen rolle og ståsted	32
4.2	Problemstillingens føringer	32
4.3	Valg av metode.....	34
4.3.1	Kvalitativt orienterte forskningsintervju.....	35
4.3.2	Dokumentanalyse.....	38
4.4	Analyse og tolking av data	39
4.5	Undersøkelsens kvalitet.....	40
4.6	Etiske refleksjoner.....	42
4.7	Metodekritikk	43
4.8	Oppsummering	44
5	Empiriske funn.....	45

5.1	Selskapene	46
5.1.1	Informasjonsinnhenting	46
5.1.2	Standardfastsetting	53
5.1.3	Atferdsendring	58
5.1.4	Oppsummering av empiri fra selskapene.....	60
5.2	Petroleumstilsynet	62
5.2.1	Informasjonsinnhenting	62
5.2.2	Standardfastsetting	64
5.2.3	Atferdsendring	65
5.2.4	Oppsummering av empiri fra Ptil	66
5.3	Samlet datagrunnlag for drøfting	66
6	Drøfting.....	68
6.1	Skaper Ptil læring hos aktørene ved å bidra til informasjonsinnhenting?.....	68
6.2	Skaper Ptil læring hos aktørene ved standardsetting?	72
6.3	Kan Ptil stimulere til atferdsendring hos aktørene i petroleumsindustrien?	77
6.4	Oppsummering – Ptils rolle som endringsagent	79
7	Konklusjon.....	81
7.1	Hovedfunn.....	81
7.2	Hva resultatene betyr.....	83
7.3	Videre forskning.....	84
	Litteraturliste.....	85

Vedlegg:

Vedlegg 1: Oversikt kravgrunnlag i tilsynet Risikoutsatte grupper

Vedlegg 2: Informasjonsbrev

Vedlegg 3: Intervjuguide selskapene

Vedlegg 4: Intervjuguide Ptil

Vedlegg 5: Oversikt dokumenter

1 Risikoutsatte grupper i petroleumsbransjen

Petroleumstilsynet (Ptil) førte i 2008 et tverrgående tilsyn mot operatører og entreprenører i petroleumsbransjen, i forhold til selskapers identifisering og oppfølging av arbeidstakere som de anser som ekstra utsatte for risiko, såkalt *risikoutsatte grupper*. Formålet med denne oppgaven er å belyse noen av selskapene sin håndtering av dette tilsynet, og å drøfte om Ptil med sin tilsynsvirksomhet har bidratt til at selskapene har oppnådd læring når det gjelder styring av risiko for slike utsatte arbeidstakergrupper. Endring skjer på bakgrunn av en læringsprosess (Marnburg, 2001), og jeg vil drøfte selskapenes arbeid med tilsynet i lys av læringsteori. Videre vil jeg drøfte i hvilken grad Ptil har fungert som en endringsagent for selskapene gjennom å føre dette tilsynet.

Aktørene i petroleumsindustrien er oftest opptatte av skader, storulykker og miljøforurensning når en kommer inn på temaet risiko, og Petroleumstilsynet definerer styring av storulykkesrisiko som det viktigste av det viktige i årets årsberetning (Ptil, 2009b). Videre utgir Petroleumstilsynet hvert år en sammendragsrapport, RNNP¹ rapport, som beskriver trender i utvikling av risikonivået i forhold til sikkerhet og arbeidsmiljø på norsk sokkel gjennom året som har gått. Rapporten av RNNP data for 2008 viser at samtlige informanter i undersøkelsen opplever det har vært en positiv utvikling i petroleumsvirksomheten de siste fem årene. De sier det er mer fokus på HMS enn tidligere, og det er skapt en kultur for å jobbe sikkert. Spesielt fokuseres det på nedgang i antall hendelser, og da først og fremst innen gasslekkasjer (Ptil, 2009a).

Er det så slik at disse positive trendene også er et bilde på risiko for hver enkelt av arbeidstakerne som jobber i næringen? Blir de godt nok ivaretatt? Hvor godt er arbeidsmiljøet tilrettelagt og hvilke belastninger og risikoer utsettes de for? Uheldig påvirkning av arbeidsmiljøforhold gir ofte senskader som først oppdages etter lang tids eksponering. Dette er ofte en skjult problematikk som får mindre oppmerksomhet, både innad i bransjen og i media, og vi har sett eksempler på slike langtidsvirkninger i både *dykkersaken* og *kjemikaliesaken*². For det å ha generell høy kompetanse innen HMS er nødvendigvis ikke det samme som å kunne styre risiko for den enkelte arbeidstaker i bransjen. Jeg kan trekke

¹ Det ble i år 2000 igangsatt et prosjekt "Utvikling i norsk petroleumsvirksomhet", også kalt "Risikonivåprosjektet", hvor en får et bilde av det samlede risikonivået i bransjen. Se www.Ptil.no.

² Dykkersaken og kjemikaliesaken har vært mye omtalt i media, se www.dykkersaken.no og www.dagbladet.no

paralleller til en av mine informanternes utsagn; ”*Dersom hodet mitt ligger i fryseren og beina i koksovn, så kan jeg likevel defineres til gjennomsnittlig å ha det nokså bra.*”

Arbeidsmiljø er en del av risikobegrepet på to måter. På den ene siden er et dårlig arbeidsmiljø, enten det er snakk om fysisk, kjemisk eller psykisk arbeidsmiljø, en helserisiko i seg selv for dem som utsettes for det. På den andre siden er arbeidsmiljøet en viktig rammebetingelse for sikkerheten. Ptil påpeker at alle arbeidstakerne i industrien skal ha et forsvarlig helse-, miljø- og sikkerhetsnivå, og dette nivået skal være uavhengig av arbeidsoppgaver og rammebetingelser. Ptil så her et behov for å danne seg et helhetlig bilde av arbeidsbetinget skade og sykdom ut fra risiko for ulike arbeidstakergrupper, og foretok derfor dette tverrgående tilsynet.

Jeg vil i dette kapittelet først beskrive Ptils tilsyn i forhold til risikoutsatte grupper. Videre vil jeg presentere min problemstilling, dens avgrensninger og de ulike kapitlene i oppgaven.

1.1 Ptils tilsyn i forhold til risikoutsatte grupper

Ptil definerer hvert år utvalgte områder hvor de ønsker å ha ekstra fokus, og dette gjør de på bakgrunn av kunnskap og erfaringer om petroleumsvirksomheten. De tre siste årene har *risikoutsatte grupper* vært en av hovedprioriteringene. I blant annet RNNP rapportene, og spesielt i en kvalitativ studie i 2006, kom det tydelig frem at noen yrkesgrupper utsettes for en sum av faremomenter som gjør dem spesielt risikoutsatte. Ptil besluttet i 2007 å etablere en ny database som samler data fra flere datakilder som Ptil har tilgang på; spørreskjemadata fra Risikonivåprosjektet, data om arbeidsbetinget skade, personskadedata, støydata, registrerte arbeidstimer, samt data fra tilsyn, innspill fra møter og intervjuer med selskapene. Denne databasen gjør det mulig å sammenstille statistiske data med kvalitative data. I databasen kan de identifisere risiko for arbeidstakere gruppevis, og analyser som ble gjort her viste at der var klare forskjeller mellom yrkesgrupper i forhold til både skader og arbeidsbetinget sykdom.

På bakgrunn av disse analysene førte Petroleumstilsynet et tverrgående tilsyn mot seks operatører og syv entreprenører³ i 2008 i forhold til risikoutsatte grupper. Ptil ville utfordre næringen på hvordan de kan identifisere og følge opp risikoutsatte grupper, og de ville videre bidra til å redusere risikonivået for de gruppene som er særlig utsatte. Målet var at selskapene

³ En operatør fikk to tilsyn, derfor seks operatører og syv entreprenører.

skulle utvikle et helhetlig risikobilde som videre kan gi grunnlag for å rette innsatsen mot de gruppene der behovet og effekten er størst, altså i tråd med det å drive risikobasert HMS-arbeid.

Ptil trekker frem arbeidstakergruppene overflatebehandlere og brønnserviceansatte som eksempler på risikoutsatte grupper. Blant annet er disse gruppene utsatt for høyere eksponering for en rekke fysiske og kjemiske faktorer i arbeidsmiljøet, samtidig som barrierene som skal beskytte for skade og sykdom i stor grad er knyttet til enkeltpersoner. I tillegg har de gjerne ulike rammevilkår som er spesielt krevende; blant annet mangelfull ansvarsfordeling, mangelfulle kartlegginger av risikoforhold, nomadebetingelser som preges av uforutsigbarhet i jobber, arbeidssted, arbeidstid, lugarer etc.

I tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper ble selskapene bedt om å demonstrere overfor tilsynet at de hadde på plass et fungerende styringssystem hvor de kunne identifisere aktuelle grupper i deres selskap og kartlegge og følge opp at arbeidsmiljø- og personellsikkerhetsforhold var fullt ut forsvarlige for dem. Videre adresserte Ptil tilsynet mot en operatør i kontrakt med en entreprenør slik at de skulle arbeide med tilsynet parvis, noe som utgjorde at Ptil førte tilsyn mot syv par av selskaper. Formålet med tilsynet var også å vurdere samarbeidet mellom operatør og entreprenør i dette arbeidet. Resultatet av tilsynet var ment skulle bidra til økt kunnskap om risikoutsatte grupper i petroleumsvirksomheten.

Kravgrunnlaget for Ptils tilsyn var særlig forankret i *Arbeidsmiljøloven* om krav til arbeidsmiljøarbeid og *Rammeforskriften* om ansvar, *Styringsforskriften* om risikoreduksjon og *Aktivitetsforskriften* om arbeidsmiljøfaktorer⁴.

Arbeid med HMS og regulering av HMS skjer på ulike områder og på ulike nivåer. Tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper kan plasseres og ses i sammenheng med en figur av Koren og Lindøe (2008), jamfør figur 1 på neste side.

⁴ Fullstendig oversikt over lover og forskrifter brukt i tilsynet, se vedlegg nr 1. Se også om regelverket i petroleumssektoren på www.ptil.no

Myndighets- område (HMS- regulering)	HMS - lovgivning (lover og forskrifter)			“HMS” som et samlet (be)grep
	HMS - forvaltning og tilsyn			
Virksomhets- område	HMS - styring (sikkerhetsstyring)			HMS som ulike tema
	Helse/arbeidsmiljø	Ytre miljø	Teknisk sikkerhet	
Ekspertfokus	Fysisk arbeidsmiljø	Vern mot forurensing av ytre miljø	Ivaretagelse av økonomiske verdier, utstyr og anlegg	HMS som ulike tema
	Organisatorisk/ psykososialt arbeidsmiljø	Avfallshåndtering	Driftsregularitet	
Arbeidsplass	Personsikkerhet	Ressursbruk		”HMS” som helhet
	Helsetjeneste/ hygiene			
	Helseberedskap			
	Helse, miljø og sikkerhet som samlet erfaring hos arbeidstaker			

Figur 1. HMS som ulike områder og prosessstemaer på ulike nivåer (Koren & Lindøe, 2008).

Tilsynet ble i henhold til figur 1 iverksatt av nivået "HMS - forvaltning og tilsyn", altså Petroleumstilsynet. De foretok tilsynet mot nivået "HMS - styring", altså selskapene, og da både operatør- og entreprenørselskaper. Primært ble tilsynet rettet mot virksomhetsområdet "helse- og arbeidsmiljø", selv om også eksempelvis personer fra driftsavdelinger ble trukket inn i arbeidet med det. Tilsynet skulle avdekke hvordan risikoforholdene varierte blant yrkesgrupper på nivået "HMS som samlet erfaring hos arbeidstaker", og målet var å få økt kunnskap om et samlet risikobilde for ulike grupper på dette nivået.

1.2 Avgrensing og bakgrunn for valg av oppgave

Fokuset i denne masteroppgaven vil avgrense seg til norsk petroleumsvirksomhet hvor jeg vil belyse forhold innen helse, miljø og sikkerhet. Myndighetene uttrykker en målsetting om at petroleumsvirksomheten skal være verdensledende på HMS (St. meld. nr. 12 (2005-2006)), og Ptil sier at regelverket skal bidra til dette og at de skal se til at selskapene ivaretar sitt ansvar for sikker virksomhet.

Suksess i HMS-arbeid og spesielt i styring av risiko måles ofte i lave skade- og ulykkesstatistikktall. Slike statistikker kan derimot gi en falsk trygghet (Tjelmeland, 2005). En kan velge å lage statistikker med selektive data og slik vise nesten hva en vil, og videre sier ikke slike statistikker noe om andre risikoforhold som gjerne gir konsekvenser etter lengre tid og som det ikke lages oversikter over, ofte fordi tiden har gjort at en ikke kan påvise sammenhenger med årsak og konsekvens. Risikoutsatte grupper kan ofte være utsatte for denne type risiko hvor en ikke kan påvise årsakssammenhenger. Det å kunne identifisere slike grupper før de får skader eller sykdom, vil bidra til å komme et langt steg videre i styring av risiko. Det innebærer å flytte seg fra et reaktivt til et proaktivt HMS-arbeid, hvor en forutser mulige hendelser og prøver å unngå slike. Men dette er et noe mer usynlig HMS-arbeid enn der hvor en kan vise på statistikker at innsatsen en gjør faktisk hjelper. Et proaktivt HMS-arbeid kan betegnes som å arbeide etter et føre-var prinsipp, og en kan si at Ptil ba selskapene om å rette fokuset her.

Lindøe (2008) hevder at i regimer som er basert på selvregulering, slik som i petroleumsbransjen, bør ikke myndighetene trekke seg tilbake, men velge en aktiv rolle som tilrettelegger for at aktørene skal kunne oppnå læring. Nettopp dette er mitt fokus; om Ptil kan stimulere til læring ved hjelp av et tilsyn, som igjen kan bidra til at føre-var prinsippet brukes overfor risikoutsatte grupper og skader og ulykker kan forebygges.

1.3 Oppgavens problemstilling

Ptils tverrgående tilsyn i forhold til risikoutsatte grupper var i stor grad en egenvurdering av selskapenes egen kompetanse i å identifisere og ivareta arbeidstakergrupper, men dette med egenvurderinger er ikke noen ny tilsynsform. I dette tilsynet ble derimot operatørselskaper og entreprenørselskaper koplet tett sammen og skulle arbeide og svare på tilsynet *sammen*, og dette er en ny og krevende tilsynsform. Videre var perspektivet *grupper* nytt, i sammenligning med at systematisk oppfølging av arbeidsmiljø i selskapene tidligere har fokusert mer på eksponering av arbeidsmiljøfaktorer, bestemte områder, eller belastninger av spesifikke arbeidsprosesser. Å fokusere på gruppeperspektivet innebærer å sammenstille alle eksponeringsforhold for spesifikke yrkesgrupper, i tillegg til at Ptil fokuserte på hva som påvirker eksponeringen; nemlig rammebetingelsene for disse persongruppene.

En mer kjent tilsynsform er når Ptil kommer og etterspør om selskaper kan verifisere at de oppfyller spesifikke paragrafer i regelverket. Da skal de kunne vise at de er i henhold til en

”fasit”, mens dette tilsynet var mer preget av kartlegging. Derfor ble dette et mer krevende tilsyn for selskapene i forhold til mer ”tradisjonelle tilsyn”. Hvordan opplevde selskapene å få et slikt tilsyn, og hvordan arbeidet de med dette kartleggingstilsynet som inneholdt en del nye momenter i forhold til hva de var vant til? Kan dette tilsynet i måten det var gjennomført på, ha tilført selskapene ny lærdom, og hva er i så fall Ptil sin rolle som myndighetsaktør her?

På bakgrunn av disse spørsmålene har jeg formulert følgende problemstilling og underliggende forskningsspørsmål;

Er det slik at Ptil, ved å iverksette tilsyn ift risikoutsatte grupper, kan skape endring hos aktørene i petroleumsbransjen?

- *Skaper Ptil læring hos aktørene ved å bidra til informasjonsinnhenting?*
- *Skaper Ptil læring hos aktørene ved standardsetting?*
- *Kan Ptil stimulere til atferdsendring hos aktørene i petroleumsindustrien?*

Begrepene i problemstillingen og forskningsspørsmålene er i tråd med Christoffer Hood m.fl. (2001) sin analytiske tilnærming til regulering, og store deler av oppgaven min vil være basert på hans rammeverk. Dette rammeverket blir nærmere omtalt i teorikapittelet, se kapittel 3.

Videre teorifokus er læringsteori, og med dette bakteppet av teori vil jeg drøfte empirien min. Jeg har foretatt 24 dybdeintervju av aktører i petroleumsindustrien, hovedsakelig av personer som har utarbeidet eller besvart tilsynet, og jeg har foretatt dokumentanalyse av en rekke dokumenter.

1.4 Oppgavens oppbygning

Oppgaven har til nå presentert mitt valgte tema og mer detaljerte problemstilling og forskningsspørsmål. Videre vil oppgaven være inndelt i følgende kapitler:

Kapittel 2 viser casets og problemstillingens kontekst.

Kapittel 3 presenterer teori som ligger til grunn for en teoretisk forståelse av problemstillingen og den videre drøftingen.

Kapittel 4 gir en oversikt over metodiske valg og begrunnelser for dem.

Kapittel 5 viser empiriske funn som er frembrakt gjennom dybdeintervju og dokumentanalyse.

Kapittel 6 inneholder drøfting av empirien opp mot valgt teori.

Kapittel 7 oppsummerer mine drøftinger og tanker omkring problemstillingen, og avrunder oppgaven med tanker for videre forskning.

2 Norsk petroleumsvirksomhet

Norsk oljevirksomhet startet på slutten av 1960-tallet og har dermed en relativt kort historie. Derimot vokste den raskt og er i dag landets største næring. Næringen er preget av kontinuerlig kunnskaps- og teknologiutvikling, og den forventes ennå i mange tiår å være viktig for verdiskaping, vekst og velferd i Norge (St. meld. nr. 12 (2005-2006)).

På tilsyn i forhold til risikoutsatte grupper kan vanskelig ses og forstås uten at en ser det i lys av kunnskap om bransjen. For å kunne forstå utfordringene som ligger i å styre risiko for arbeidstakerne, må en ha en forståelse av de ulike aktørene, samspillet her og hvordan næringen reguleres. Formålet med dette kapitlet er å gi leserne et oversiktsbilde over problemstillingens kontekst.

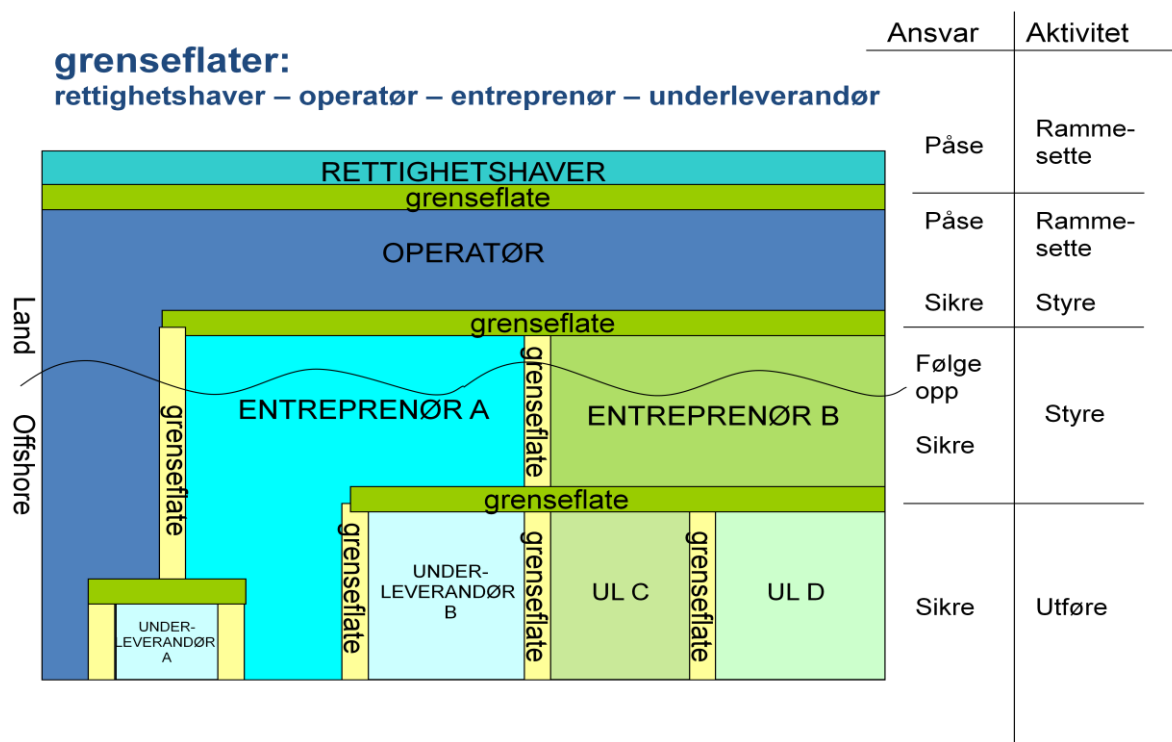
2.1 Aktører og interessenter

Oljenæringen på norsk sokkel har et mangfoldig aktørbilde av både rettighetshavere, operatører, entreprenører, underleverandører, ulike yrkesgrupper, samarbeidsfora, m.m. Der er mange parter som konkurrerer om definisjonsmakten, for alle aktørene har sitt syn på både bransjen totalt og samspillet dem imellom. De har så å si sine ”verdensbilder” av bransjen som gir mening for dem, slik det fremkommer i figur 2 på neste side.

Rettighetshavere administrerer ulike lisenser eller felt på sokkelen, og de er eiere. Det kan være flere eiere i en lisens. De legger rammene for arbeidet ved å planlegge og investere i feltene. En operatør er det selskapet som driver feltet, og de står for utbygging, drift og senere fjerning av rigg eller annet utstyr. De har det overordnede ansvaret for driften av feltet, men har oftest flere entreprenører og underleverandører med seg i arbeidet.

En entreprenør betegner i denne sammenhengen en totalleverandør innen eksempelvis boring, og de har gjerne flere underleverandører med spisskompetanse innenfor sine fagfelt med seg. Innenfor alle disse ulike selskapene har vi mange ulike yrkesgrupper. Videre er de ansatte gjerne organiserte i ulike fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner, og der er et nettverk av tillitsvalgte, verneombud og hovedverneombud slik kapittel 6 i AML⁵ krever.

⁵ AML – Arbeidsmiljøloven; Lov 2005-06-17 nr. 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. se www.lovdata.no



Figur 2. Oversikt over aktører og grenseflater mellom dem i petroleumsindustrien. (Ptil⁶).

Det har i de senere år blitt åpnet for petroleumsvirksomhet i nye områder, samtidig som en ved hjelp av ny teknologi kan utnytte modne og små felt på en bedre måte. Tidligere var aktørbildet preget av få og store oljeselskaper, mens det nå er gitt adgang for små og spesialiserte operatører og entreprenører til norsk sokkel. I tillegg ser vi selskaper som fusjonerer og blir store aktører i forhold til tidligere posisjon. Oljeprisen har de senere år vært svært høy, det har vært stor aktivitet og dermed har det i tillegg kommet stadig flere underleverandører på markedet. Sammenlagt har dette ført til at antall aktører på norsk sokkel har fordoblet seg siden år 2000, og aktørbildet er blitt mer komplisert å ha oversikt over.

Oljevirkomheten er kjent for å ha utstrakt partssamarbeid, og der er ulike fora hvor slikt samarbeid finner sted. Noen av disse foraene er *Regelverksforum*, *Sikkerhetsforum* og *Samarbeid for Sikkerhet*⁷. Her samles representanter fra arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og myndighetene og diskuterer saker som har allmenn interesse for alle aktørgruppene i bransjen. Regelverksforum, opprinnelig etablert i 1986, har blant annet i oppgave å legge til rette for åpenhet og informasjon omkring rammesettende

⁶ Figur 2 er laget av Sigve Knudsen i Ptil. Jeg har fått tillatelse til å bruke den i min oppgave.

⁷ Mer informasjon om Regelverksforum og Sikkerhetsforum; se www.ptil.no og om Samarbeid for Sikkerhet; www.samarbeidforsikkerhet.no

virksomhet. Sikkerhetsforum, etablert i 2001, har som målsetting å bygge tillit mellom partene og å kunne dra nytte av gjensidig erfaringsutveksling. Samarbeid for Sikkerhet ble opprettet som et prosjekt i 2000/2001 og har som mål å forbedre sikkerheten i menneskelige handlinger om bord i fartøyer og installasjoner, og sette søkelys på alle forhold som påvirker dette. Deres arbeid har som siktemål å dokumentere, utveksle og gi anbefalinger til bransjen om beste praksis innen problemstillinger knyttet til menneske, teknologi og organisasjon (MTO).

En rekke markedsaktører og andre interessenter utover de allerede nevnte, følger også nøye med petroleumsindustrien. Den norske stat har eierinteresser i de ulike feltene på norsk sokkel, og Oljedirektoratet skal forvalte oljeressursene. Ressursforvaltning dreier seg her om verdiforvaltning, der målet i størst mulig grad er å gi tilleggsverdier for Norge.

Petroleumstilsynet har myndighetsansvaret for teknisk og operasjonell sikkerhet, herunder beredskap og arbeidsmiljø. Det dekker alle faser av virksomheten; som ved planlegging, prosjektering, bygging, bruk og ved eventuell senere fjerning. Videre er det stor interesse fra fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjoner, miljøorganisasjoner, industribedrifter, lokalsamfunn, forskningsmiljø og mange flere.

I tillegg til disse spiller media en viktig rolle som formidler av hva som skjer i næringen. På grunn av at bransjen har mange interessenter og der er store verdier på spill, er det et konstant høyt fokus på næringen. Media er med å styre hva som kommer allmennheten til kjenne og gjør sine prioriteringer både etter hvem som tar kontakt med dem og slik forsøker å påvirke hva de skal formidle, og hvilken journalistikk som selger best. Blant annet er storulykker og miljøforurensning følsomme tema de gjerne fokuserer på.

2.2 Regleverket i petroleumsindustrien

Regleverket innen petroleumsindustrien er organisert etter målgruppe (Finstad, 2002). Det vil si at alle aktører som har befatning med oljerelatert virksomhet på norsk sokkel, og i tillegg nå også landanlegg innen petroleumsnæringen, må følge de lover og retningslinjer som Petroleumstilsynet (Ptil), Statens forurensningstilsyn (SFT), Sosial- og helsedirektoratet (Shd) og Statens helsetilsyn (Htil) samlet er gitt myndighetsansvar for å utvikle og håndheve.

Generelt sett har norsk lovverk innen helse, miljø og sikkerhet utviklet seg de tretti siste årene i retning av å bli et funksjonelt regelverk. Utviklingen startet i 1977 med Arbeidsmiljøloven, og denne la ansvaret på arbeidsgiverne for å tilrettelegge arbeidsmiljøforholdene for

arbeidstakerne. Videre ble det på slutten av 1970-tallet utviklet internkontroll i oljevirksomheten. Myndighetene skulle fortsatt utforme lover og forskrifter, men operatørene skulle utarbeide interne sikkerhetssystemer; kalt målstyring. Deretter fikk vi de såkalte SAM-forskriftene i 1995, og disse skulle sikre arbeidstakermedvirkning i alle faser av virksomheten. Først i 2001 kom regelverket som gjelder i bransjen i dag. Det har på disse årene gradvis utviklet seg fra å være detaljerikt til å bli mer funksjonelt (Ryggvik, 2008). Dette innebærer at man formulerer funksjonskrav som beskriver noe om et produkt, en prosess eller en tjeneste sitt resultat, og gjør bedriftene selv ansvarlige for å levere den forsvarlige helse-, miljø- og sikkerhetsstandard som kreves. Regelverket for petroleumsvirksomheten er altså i høy grad et funksjonelt regelverk. Aktørene må gjøre en vurdering av de spesifikke risikoforholdene som er knyttet opp til hver enkelt aktivitet. Et funksjonelt regelverk betyr i praksis at enhver bransje og bedrift må *tolke* hva de gitte lover og retningslinjer betyr for dem, og de må videre detaljere og konkretisere dem for å kunne oppnå en standard som er innenfor lovkravene. Derimot har også elementer av detaljstyring. Eksempelvis er det fastsatt et maksimum timeantall en kan arbeide per døgn, jmf. Rammeforskriften § 51 om overtid⁸.

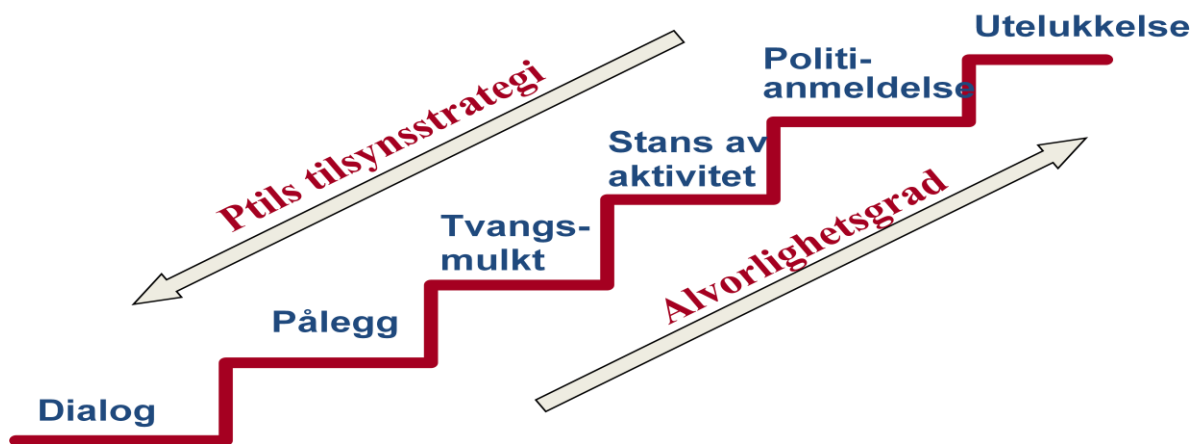
Arbeidsmiljøloven av 2005 gjelder for både faste og flyttbare innretninger på norsk sokkel. Derimot slås det i § 1-3 i denne loven fast at når det gjelder petroleumsvirksomhet til havs kan departementet fastsette forskrifter som unntar virksomheter deler av denne loven. *Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (Rammeforskriften)* ble i 2001 fastsatt av kongen i statsråd. Ptil, SFT, Shd og Htil har sammen fastsatt utfyllende forskrifter, blant annet *Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (Aktivitetsforskriften)* og *Forskrift om utforming og utrustning av innretninger med mer i petroleumsvirksomheten (Innretningsforskriften)* som gjelder for de nevnte innretninger på den norske delen av sokkelen.

Reguleringsregimet i petroleumsvirksomheten er basert på selvregulering, og partssamarbeid og arbeidstakermedvirkning er viktige grunnpilarer i arbeidet med å bli ledende på HMS, slik myndighetene har som målsetting. Petroleumstilsynet fører tilsyn med at næringen etterlever de rammer og vilkår som er satt for virksomheten. Deres oppfølging av næringen skal være systemorientert og risikobasert, noe som betyr at de skal sette inn mest ressurser der hvor risikoen anses som størst og bidra til at det etableres systemer for risikostyring. Tilsynet har

⁸ Forskrifter som gjelder for petroleumsindustrien; www.ptil.no

kontinuerlig dialog med aktørene i bransjen og de avholder årlige møter med selskapene. På bakgrunn av disse, prioriteringer fra departementet, observerte trender, ulykker, egen erfaring og innspill fra andre samarbeidspartnere legger Ptil planer for sin tilsynsvirksomhet.

Ptil utfører tilsynet gjennom 1) revisjoner; systematisk gransking av styrings- og kontrollsystem, og 2) verifikasjoner; måling, testing og inspeksjon, og ofte skjer det i samarbeid med SFT, Htil eller andre. Dette arbeidet er preget av dialog som skal påvirke bransjen til å følge de rammer og vilkår som gjelder, og kun dersom slik dialog ikke fører frem, bruker Ptil strategier som varsel om pålegg, pålegg, foreløpig stans av aktivitet, tvangsmulkt med flere. Strategiutvalget kan illustreres som en trapp, i henhold til figur 3. Virkemidlene er stigende i forhold til alvorlighetsgrad, men Ptil ønsker alltid å starte på nederste trinn *dialog* og se om dette fører frem, før de eventuelt beveger seg til andre virkemidler ”oppover i trappen”. I tillegg skal Ptil drive informasjons- og rådgivingsvirksomhet overfor aktørene og også gi uttalelser til departementet, eksempelvis komme med innspill til stortingsmeldinger.



Figur 3. ”Ptils tilsynstrapp” (Fra presentasjon på forelesning i emnet Granskingsmetodikk hos Ptil høsten 2008.)

3 Teoretisk forankring

”En teori er en forenkling av en komplisert virkelighet, en slags skissemessig oversikt”

(Jacobsen, 2005, s. 377). I forskning trenger en teori for å kunne fortolke resultater. Ved hjelp av teori kan en sette funn inn i en større sammenheng og videre forstå koplinger mellom dem. Teori blir som et sett ”briller” å se fenomenet en forsker på gjennom, og en kan bruke ulike sett briller på samme empiri. Virkeligheten er ofte så kompleks at det faktisk kan være en fordel å bruke flere teorier.

Problemstillingen min ble styrende for hvilken teori jeg valgte, og den styrte både valg av type teori og tidspunkt for valg av teori. Jeg hadde en slik problemstilling hvor jeg ville skaffe meg grundig kunnskap omkring Ptils tilsyn og få en forståelse for hvorfor aktørene handlet som de gjorde, og dermed ble siste teorivalget besluttet etter at intervjuene var avsluttet. Dette støttes av Blaikie (2000) som sier at i problemstillinger som innebærer å *forstå* et fenomen utifra aktørenes ståsted, er det vanlig at teori bestemmes langt uti forskningsprosessen, oftest så sent som når empirien er klar. Dersom en bruker teori for å forklare fenomener, har man en deduktiv innfallsvinkel til å forstå og drøfte empirien.

I dette kapittelet vil jeg presentere mine par ”briller” i form av de ulike teoribidrag som jeg ønsker å drøfte min empiri opp mot, og dette er hovedsakelig reguleringsteori og læringsteori. Derimot finner jeg det nødvendig å også belyse teori som omhandler risiko og persepsjon av risiko, da dette er en viktig del av temaet jeg studerer.

3.1 Risikoregulering

Regulering innebærer å ha kontroll med at aktiviteter ikke fører til uønskede hendelser som kan medføre skade og tap av liv, helse, økonomiske og/eller materielle verdier (Hopkins, 2002). Oftest påtvinges en aktivitet kontroll eller restriksjoner fra utsiden, ofte fra myndighetene, fordi de er bekymret eller ikke liker konsekvensene som medfølger denne aktiviteten. Motivene er oftest for å beskytte svake grupper eller interesser, motvirke sløsing av ressurser eller for å gi mulighet for rettferdig konkurranse i markedet.

Innen akademia har ikke begrepet risikoregulering vært i bruk særlig lenge, men har blitt gradvis utviklet de senere år. Både begrepene risiko og regulering er abstrakte begrep. De er komplekse og kan ha ulikt innhold, og av den grunn må en se disse i en definert sosial kontekst for å kunne forstå dem (Kringen, 2009).

Begrepet risikoregulering erstattes ofte med *risikostyring* og en må forstå reguleringens avgjørelser, metoder og prioriteringer for å forstå risikostyring på det aktuelle området. Baldwin og Cave (1999) presenterer regulering fra et overordnet perspektiv, hvor de går videre inn på ulike typer regulering. Forfatterne presenterer mange strategier for å regulere, hvor selvregulering er en av disse. De omtaler påtvunget selvregulering som en balansegang mellom at aktørene regulerer seg selv og at myndighetene griper inn, og at det er viktig å finne en optimal løsning mellom disse reguleringsformene på hvert reguleringsområde.

Risikoregulering er ikke bare et forsøk på å fjerne risiko, men et forsøk på å styre risiko (Wiig, 2008). Ulike reguleringsregimer er utviklet for å skulle reagere på risiko, påvirke til risikostyring og videre sørge for at organisasjoner prioriterer dette målet, og det er stor kompleksitet mellom institusjoner, praksis, ulik respons på ulik risiko etc. Videre kan en gradere ulike risikoer og dette gir implikasjoner på hvem som skal være med å bestemme i ulike situasjoner og på hva som skal iverksettes.

3.1.1 Ulike reguleringsregimer

Hood et al. (2001) sier at risikoregulering og risikostyring må ses i den konteksten en aktivitet og dens tilhørende risiko opptrer i. De har laget et analytisk rammeverk som er ment å gi begrepskategorier for å kunne differensiere ulike elementer som inngår i reguleringsaktiviteter, for etterpå å kunne sammenligne og forstå ulike reguleringsregimer. Dette rammeverket kan brukes som et verktøy til å få oversikt over den risiko en står overfor og videre vurdere den i sin kontekst, se tabell 1.

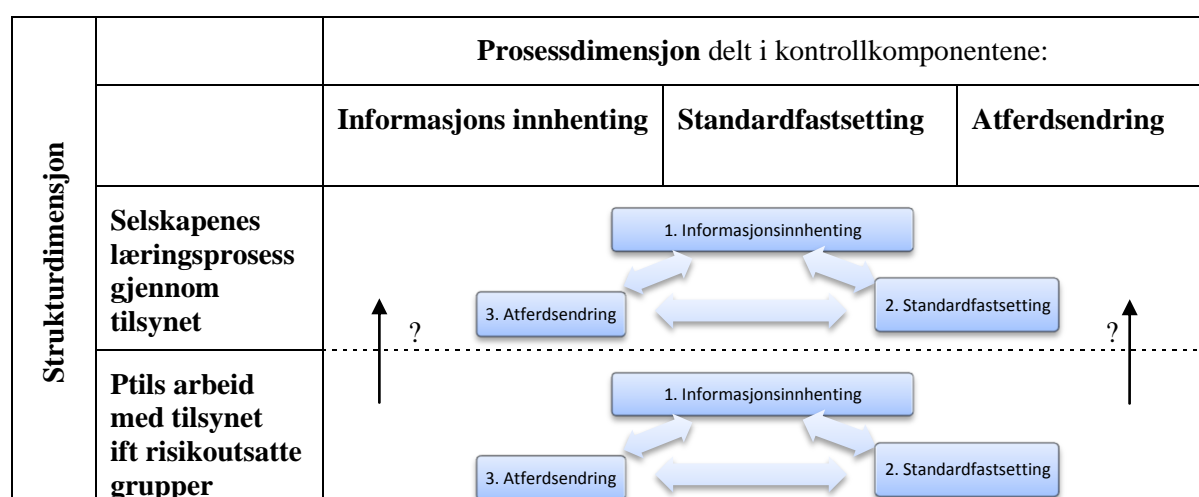
Strukturdimensjon		Prosessdimensjon delt i kontrollkomponentene:		
		Informasjons-innhenting	Standardfastsetting	Atferdsendring
	Kontekst; Markedssvikt Aktører og interessenter Offentligheten			
	Innhold; Størrelse Struktur Reguleringsmåte			

Tabell 1. Reguleringsregimer (Hood et al., 2001, s. 29).

Rammeverket definerer regulering av risiko langs to dimensjoner. Den ene dimensjonen er strukturorientert og her presenterer de kontekst og innhold, og er den vertikale dimensjonen i figuren. Dette dreier seg om hvordan risiko kan reguleres av markedet selv og hvilken rolle en regulator spiller. Konteksten omhandler tre forhold som de mener påvirker innholdet i reguleringen; 1) i hvilken grad foreligger markedssvikt, dvs. at markedet selv ikke klarer å håndtere risikoen, 2) de aktørene og interessentene som er engasjert i risikotemaet og 3) offentlighetens fokus i form av politisk interesse og medias blikk på feltet. Innholdet i reguleringen, altså regulator og organiseringen av reguleringen, omhandler størrelse, struktur og måte å regulere på.

Den andre dimensjonen i rammeverket er prosessorientert og omhandler den prosessen eller det kontrollsystemet en har i selve reguleringen. Denne inneholder informasjonsinnhenting, standardfastsetting og atferdsendring (Hood et al., 2001). Disse elementene inngår og danner basis i alle former for styringssystemer. Det vil være variasjoner i hvordan ulike regimer fungerer i forhold til disse kontrollkomponentene, og der vil være konstante eller fleksible sammenhenger mellom komponentene, alt etter hvilke risikoer som skal reguleres.

En reguleringsprosess kan være en del av en større læringssirkel mellom lovgiver, regulator og aktiviteter og organisasjoner som reguleres (Wiig, 2008). Dermed kan rammeverkets prosessdimensjon vises ved hjelp av et styringssystem eller en læringssirkel. Hvis vi setter dette inn i Hood et al. sin tabell, vil det kunne illustreres som i figur 4.



Figur 4. Overføring av læring fra Ptil til selskapene? Omarbeidet av tabell av Hood m.fl. (2001).

Her ser en at organisasjoner kan ha en læringsprosess uavhengig av regulator, hvor de innhenter informasjon, setter standarder og handler etter dette. I petroleumsbransjen kan eksempelvis et selskap identifisere risiko for sine ansatte, orientere seg i hva regelverket sier på dette området og lage spesifikke prosedyrer etter disse, før de utfører planene for å møte denne standarden. På lik linje har regulator lignende læringsprosess. Eksempelvis kan Ptil innhente informasjon omkring forhold hvor de mener der er markedssvikt, utarbeide et regelverk som gir mål for aktiviteten, før de orienterer bransjen om den standarden som skal gjelde.

Slike læringsprosesser innen samme reguleringsområde kan foregå relativt uavhengig av hverandre i mange bransjer, men i petroleumsbransjen er her mange forhold som spiller inn på interaksjonen som kan være mellom disse læringsprosessene. Ptil har tett kontakt med aktørene, der er utstrakt partssamarbeid hvor også regelverket delvis utarbeides i samarbeid, og Ptils strategi er preget av dialog. Men i hvilken grad påvirker Ptil selskapenes læringssirkel?

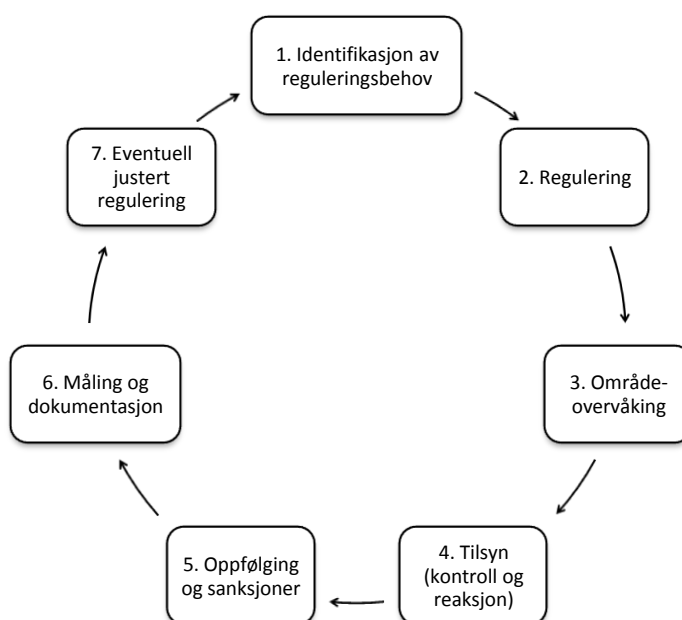
Mitt fokus ligger på den stiplede linjen i figuren: Hvordan kan virksomheter i bransjen oppnå læring på grunn av en bestemt tilsynsform; nemlig tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper. For å forstå hvordan Ptil arbeider med regulering i petroleumsvirksomheten vil jeg videre presentere tilsynsordningen i bransjen.

3.1.2 Tilsynsordningen

Arbeids- og administrasjonsdepartementet fikk i 2002 laget en rapport omkring organiseringen av ulike tilsynsordninger som statsforvaltningen er gitt i oppdrag å ivareta (Finstad, 2002). Her gjennomgås oppgaver som legges til de statlige tilsynene, og det skisseres fire grunnelementer av virkemidler; tilsyn, detaljregulering, informasjon og områdeovervåking. Virkemiddelet tilsyn vil si kontroll av konkrete pliktsubjekter etter gjeldende formelle krav og reaksjoner ved avvik. Detaljregulering kan være å fatte enkeltvedtak, men også å gi normerende vedtak ved blant annet utarbeiding av forskrifter. Tilsynene gir informasjon til dem regelverket retter seg mot; eksempelvis om reguleringsformål, konkrete krav og tolkninger. Til sist skal også statlige tilsyn samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av betydning for reguleringsområdet, eksempelvis vurdere risiko i ulike bransjer. Rapporten skisserer også en rekke andre former for formålsforvaltning; som utgivelse av utredninger, deltakelse med ekspertise i faglige råd og

utvalg og samarbeid med diverse organisasjoner. I tillegg skisseres også mer konkrete strategier som tilsynene velger; eksempelvis omfang av tilsyn, enkeltvedtak eller generelt virkende forskrifter og systemtilsyn eller tradisjonelt tilsyn.

Rapporten (Finstad, 2002) presenterer i tillegg tilsynene som bestående av flere funksjonselementer i en styringskjede for oppfyllelse av overordnede samfunnsmessige og politiske verdier og formål. De syv elementene av funksjoner er identifikasjon av reguleringsbehov, regulering, områdeovervåking, tilsyn, oppfølging og sanksjoner, måling og dokumentasjon og eventuelt justert regulering. Jeg har valgt å skissere disse i en figur som kan sammenlignes med en problemløsningsmodell eller en læringsprosess, jamfør figur 5.



Figur 5. Elementer i et tilsyns styringskjede. (Egen modell av omtalte elementer i Finstad (2002)).

3.1.3 Risikobegrepet; risiko, risikopersepsjon og risikokommunikasjon

Begrepet risiko brukes i mange sammenhenger, og vår oppfatning og forståelse av risiko har betydning når vi skal forsøke å styre risiko. Generelt kan risiko forstås som *usikkerhet om hva som blir konsekvensene eller utfallene av en aktivitet* (Aven et al., 2004, s. 37). Renn (2008) beskriver en debatt som pågår der risiko diskuteres om å være en sosial konstruksjon eller en objektiv sannhet og størrelse. Dette diskuteres i mange ulike fagkretser, og begrepet risiko har flere ulike teoretiske tilnærminger. Renn skiller mellom tekniske risikoanalyser, økonomiske analyser, psykologiske analyser, sosiologiske analyser og kulturteorier av risiko.

Begrepet risiko har altså ulike teoretiske tilnærminger, men vi som enkeltindivider har også ulike opplevelser av risiko. Vi vurderer risiko ulikt og dette kalles risikopersepsjon. Dette handler om hvordan vi forstår, opplever og håndterer risiko og farer (Aven et al., 2004). Forskning har vist at når det gjelder risiko, så kopler mennesker visse forventninger, ideer, håp, redsel og følelser til aktiviteter som gir usikre konsekvenser (Renn, 2008). Drott Sjøberg (2003) påpeker at jo større en anser en risiko å være, jo større blir kravet om risikominusking eller risikostyring. Hun sier videre at ulike ting påvirker hvor stor en anser en risiko å være, blant annet den holdning en har til det som skaper risiko, risikosensitivitet (noen bedømmer generelt risiko som stor, mens andre bedømmer den som liten) og spesifikk risiko.

Vår individuelle risikopersepsjon baseres på hvordan informasjon om den aktuelle risikoen kommuniseres, hvordan våre psykologiske mekanismer takler usikkerhet og tidligere erfaringer med fare. Vi konstruerer vår egen opplevelse og bilde av risiko og bedømmer den ut fra subjektiv persepsjon (Renn, 2008).

3.1.4 Utfordringer ved regulering av risiko

Baldwin & Cave (1999) De presenterer utfordringer innen risikoregulering på flere plan; blant annet hvordan vi definerer risiko, hvem som har definisjonsmakten, hvordan vi skal kunne regulere risiko på en effektiv og akseptabel måte og om det er eksperter eller lekfolk som skal bestemme. Risiko kan ha ulike karakteristika, og Renn (2008) klassifiserer risiko etter grad av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet. Noen risikoproblemer er relativt enkle og kan løses etter en enkel problemløsningsmodell der en kjenner både risiko, mål og løsningsmuligheter. De negative konsekvensene er her tydelige og usikkerhetene få. Renn karakteriserer denne typen for *lineære risikoproblem*, men må ikke av den grunn neglisjeres som uviktige. Neste grad av risiko betegner han som *komplekse risikoproblemer*. Her er ofte forskere uenige om eksempelvis kompliserte dose-effekt forhold hvor en mangler komplette data. Problemet her er å få tak i all relevant informasjon omkring risikoen, slik at en kan legge strategier for hvordan håndtere og regulere den, men her har en ulike metoder å jobbe etter, eksempelvis kost-nytte analyse og hvor en videre betegner risikoen som akseptabel, tolererbar eller ikke aktuell å ta. Neste nivå er *risikoproblemer med stor usikkerhet* og manglende kunnskap om fenomenet. Da må en tverrfaglig søke bedre kunnskap. Her må man foreta forholdsregler, overvåking, strenge barrieretiltak og innta en føre-var holdning. Det høyeste nivået innen risiko i Renn sin gradering, er når det dreier seg om til dels *ukjente*

høyrisikoaktiviteter hvor problemet er ulik tolkning og tvetydigheter blant aktørene som er involvert. Her bør en få frem og vise faglig og politisk uenighet, transparens og ha en risikodialog og involvering av parter og interessenter. Altså viser Renn at en må ha ulik tilnærming og strategi som er tilpasset ulike former for klassifisert risiko.

Men hvem skal klassifisere i hvilken kategori den enkelte risiko skal vurderes å være i? Renn (2008) sier det er vanskelig å bli enige om klassifisering av spesifikke risikoer. Det beste er å ha med deltakerne på et tidlig stadium i prosessen, og Renn skisserer hvem av aktørene og andre interessenter en bør ha med i de ulike kategoriene av risiko. Her er det snakk om kommunikasjon på ulike nivåer, og dette anses som en viktig del av risikostyringen.

Matthias Kaiser (2004) presenterer en ny forståelse av ekspertrollen, der ikke-vitenskapelige innspill blir viktige, og bringer inn etikk som tema i føre-var prinsippet. Han sier etikk blir den nye plattformen for dialog mellom ulike grupper og sektorer i samfunnet, med utgangspunkt i de verdier deltakerne selv anerkjenner og mener bør gjelde. Han peker også på at risikoanalyser har en tendens til å underslå den vitenskapelige usikkerheten. Derimot har føre-var prinsippet i teknologiutviklingen et potensiale i seg til å forene ulike hensyn. Prinsippet om føre-var retter søkelyset på det vi ikke vet, og inviterer til kvalitative og helhetlige vurderinger av det som kan gå galt. Videre krever det at vi viser våre verdistandpunkt, at vi argumenterer utifra forbrukeren, er fremtidsrettet, og dette krever deltakelse. Han fremholder at føre-var prinsippet gir transparens og deltakelse og utelukker rene top-down beslutninger, men det forutsetter åpen kommunikasjon med offentligheten.

Shrader-Frechette (1991) er også tilhenger av etikkaspektet og alternative risikoanalyser preget av demokrati, og sier videre at lekpersoner bør gis større rettigheter. Men ofte ser vi asymmetri i forhold til interessentene.

Black (2002) fremholder viktigheten av kommunikasjon mellom parter som inngår i reguleringsprosesser på de fleste områder innen regulering. Hun trekker derimot fram enkelte områder hvor det er spesielt viktig med dialog, og en av disse områdene er der hvor regelverket åpner for skjønn og tolkninger. Et annet område er regulering ved usikkerhet, hvor hun spesielt trekker frem regulering av risiko. Videre er kommunikasjon viktig der hvor flere aktører sammen skal lage regler og standarder, og til sist også på områder hvor en er avhengig av konsensus mellom partene. Black mener dialog og diskurs er viktig innen

regulering fordi det gir mening og partene kan tolke budskapet, en oppnår felles forståelse og dette er grunnlag for handling. Samtaler skaper identitet hos aktørene, en oppnår kunnskap og en kan avdekke maktforhold.

3.2 Læring i organisasjoner

Hood et al. (2001) presenterer som vist regulering blant annet som en prosess, hvor elementene informasjonsinnhenting, standardfastsetting og atferdsendring er elementer av en læringssirkel. For å bedre forklare en slik endring som oppstår på bakgrunn av disse elementene i reguleringen, vil jeg trekke inn mer spesifikk læringsteori.

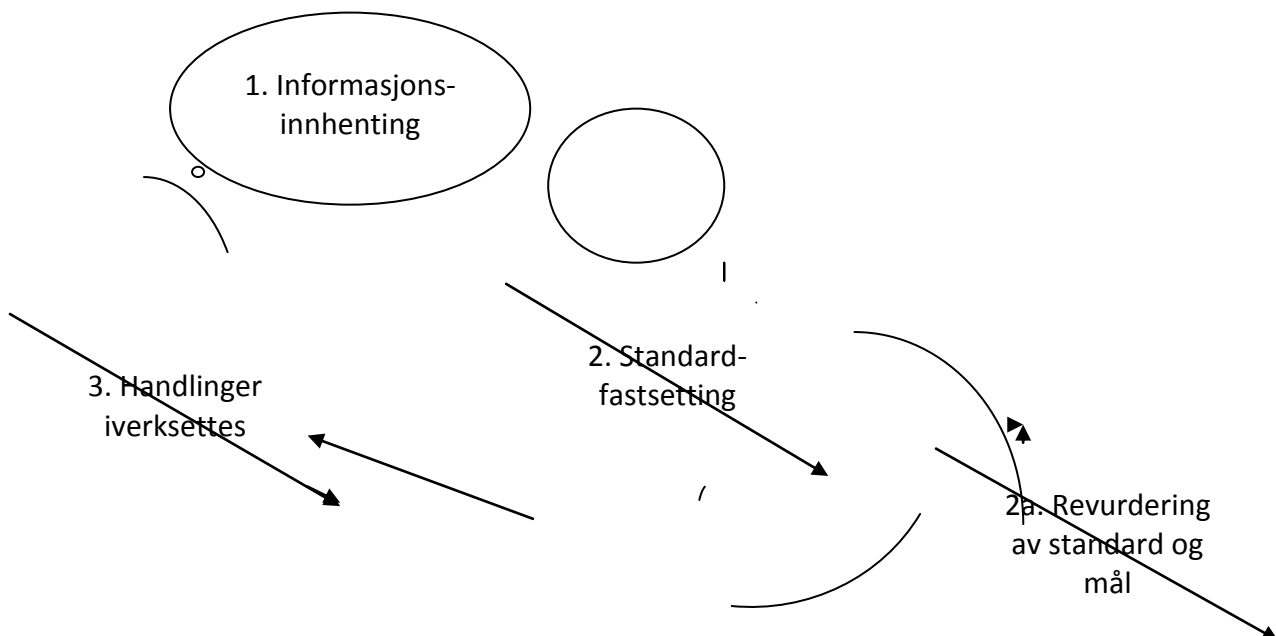
I teorier til grunn for læring i organisasjoner er der brukt mange ulike perspektiver, men jeg vil ta utgangspunkt i et mikroperspektiv der det fokuseres på indre prosesser i organisasjoner og på individene i disse. Marnburgs bok *Den selvutviklende virksomhet* (2001) henviser til og diskuterer kjente teoribidrag, og jeg har brukt den som grunnlag for videre teoripresentasjon. Vi står overfor tre hovedutfordringer når det gjelder å få til organisatorisk læring; 1) individuell kompetanseutvikling, 2) individuell kompetanseanvendelse og 3) spredning av den individuelle kompetansen til andre medarbeidere. Et individs læringsprosess omfatter fire elementer; konkret erfaring, refleksjon, abstrahering og eksperimentering, hvor det er viktig at alle fasene gjennomføres, fordi tanke og handling da blir koplet sammen og utgjør en helhet for individet. Videre vet vi at en rekke forhold, både ytre forhold og en indre prosess, spiller inn på denne individuelle læringssirkelen.

Mennesker anses å ha fire kompetansekomponenter; kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger. Derimot innehar vi mye av hver av disse som *taus kompetanse*, noe som gjør at virksomheter ikke klarer å nyttiggjøre seg kompetansen. Enten holder vi kompetansen bevisst tilbake, gjerne på grunn av at organiseringen i bedriften gir markant arbeidsdeling og ikke gir mulighet til at vi skal få brukt den kompetansen vi besitter, eller på grunn av maktforhold mellom avdelinger eller mellom ledelse og arbeidstakerne. Eller så kommer kompetansen bare til uttrykk noen steder, enten ved en dobbel kommunisering hvor en sier noe, men gjør noe annet, eller ved manglende kommunikasjon og oversikt over virksomhetens kompetanse. Et siste forhold som kan gjøre at virksomheter ikke klarer å nyttiggjøre seg kompetanse, er at de ansatte har en type kompetanse som vanskelig lar seg formidle med ord, såkalt uartikulert kompetanse. Dette kan eksempelvis være å kunne sykle eller svømme; slike ting som gjerne

krever flere kompetansekomponeanter samtidig og er vanskelig å forklare med ord, men som må erfares for å ha mulighet til å forstå totaliteten av (Marnburg, 2001).

Organisatorisk læring innebærer å avsløre og korrigere feil i organisasjonens måte å handle på og reformulere de mål organisasjonen etterstreber (Marnburg, 2001, s. 89). En anser at organisatorisk læring foregår på ulike nivåer eller i ulike ordener, se figur 6 neste side.

Enkeltkretslæring, eller læring av første orden, betegner når en kun innhenter data om status quo, for så å sammenligne denne med målet og videre korrigere innsatsen til å best oppnå dette målet. I en bedrift vil dette være å bruke den kompetansen en har i bedriften på best mulig måte til å oppnå fastlagte regler og mål som er satt. Dobbeltkretslæring, læring av andre orden, vurderer ikke bare hvordan en kan gjøre ting bedre. Her stiller en spørsmål ved de virkemidlene en bruker og de mål en har satt seg. Kanskje skal både måten bedriften utnytter sin kompetanse på og de mål de har satt seg, korrigeres. Deuterolæring, læring av tredje orden, er når ansatte i en bedrift vurderer hvordan en tidligere har gjort suksess eller mislyktes i noe, og fortløpende evaluerer sin virksomhet og er slik en fullkommen lærende organisasjon. En blir kontinuerlig opptatt av læring og utvikling og opprettholder læringsprosessene i enkelt- og dobbeltkretslæringen.



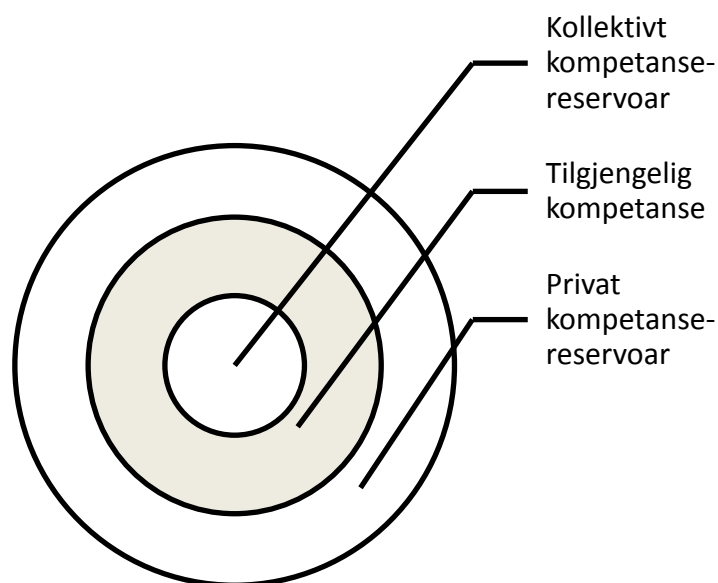
Figur 6. Læring av første orden og andre orden (Marnburg, 2001, s. 94).

Enkeltkretslæring: Trinn 1, 2 & 3.

Dobbeltkretslæring: Trinn 1, 2, 2a & 3.

Det hevdes at problemet med dobbeltkretslæringen, slik teoretikere presenterer den, påvirkes av kun ytre forhold i omgivelsene rundt virksomhetene. Også indre forhold som motivasjon og vilje påvirker den ekstra sirkelen som dobbeltkretslæringen gir, og dermed blir slik læring også selvutviklende og proaktiv. Mange teoretikere er enige i at refleksjon og dialog er viktig for å skape læring og utvikling, men det trenger ikke alltid å være enighet i virksomhetenes visjoner, mål og strategier for å få til endring. I virksomheter som er i utvikling er der ofte uenigheter i hvem som skal sette målene, hvem som skal evaluere om disse er gode og diskusjoner rundt prosessene blant medlemmene.

Målsettingen for organisatorisk læring er å anvende og utvikle individuell kompetanse, men en må også legge til rette for at denne kompetansen spres mest mulig innenfor virksomheten. Videre har en kollektiv kompetanse i form av rutiner, normer, verdier og oppfatninger som er felles for de som arbeider i organisasjonen. Dersom en skal øke kompetansen i en organisasjon må en øke den individuelle kompetansen og nytte denne og/eller nytte den kollektive kompetansen, også den uartikulerte. Dersom en ser på figur 7 vil da resultatet bli at det grå feltet i figuren blir større og inkluderer deler av feltene innenfor og utenfor i sirkelen, og slik klarer en å øke den tilgjengelige kompetansen ved å kunne nyttegjøre seg mer av både den kollektive og den private kompetansen.



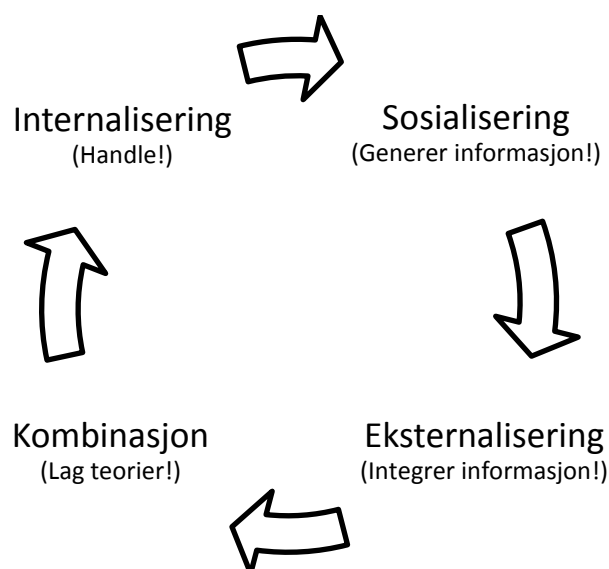
Figur 7. Kompetansereservoar i virksomheten (Marnburg, 2001, s. 108).

Derimot er altså deler av både den private og den kollektive kompetansen taus, og utfordringen blir å gjøre denne kompetansen tilgjengelig. Når den er blitt tilgjengelig vil en derimot at den skal bli så godt innvevd i det daglige arbeidet at den blir taus igjen. Marnburg presenterer fire læringsprosesser som omhandler dette, se tabell 2.

Læringsprosess	Situasjon	Virkning på kompetansen
Sosialisering	Det daglige arbeidet	Fra taus til taus
Eksternalisering	Dialog og refleksjon	Fra taus til tilgjengelig
Kombinasjon	Strategiprosesser	Fra tilgjengelig til tilgjengelig
Internalisering	Utprøving av nye ting	Fra tilgjengelig til taus

Tabell 2. Læringsprosessene (Marnburg, 2001, s. 116).

Disse læringsprosessene kan settes inn i en læringssirkel som kan sammenlignes med læringssirkelen til Hood et al. (2001), hvor elementene er informasjonsinnhenting, standardfastsetting og atferdsendring, men Marnburgs læringssirkel kan bedre forklare samhandlingen som skjer i organisasjonen, se figur 8.



Figur 8. Den organisatoriske læringssirkelen (Marnburg, 2001, s. 117).

I det daglige arbeidet skjer der en *sosialiseringsprosess* som overfører taus kunnskap, og her samspiller en med hverandre. Gjennom dialog forteller en om erfaringer, de blir tolket av andre, og her foregår en *eksternalisering* hvor den tause kompetansen blir tilgjengelig. Deretter kopler en erfaringer med teori, mål i organisasjonen, omgivelsenes krav og utvikling, og denne læringsprosessen kalles *kombinasjon*. Dette skjer i strategiske prosesser når virksomheten legger mål og velger hva en vil gjøre, og her blir den tilgjengelige kompetansen videreført. Når så endringer blir gjort og dette fungerer godt, vil det bli en del av det nye daglige arbeidet. Den tilgjengelige kunnskapen gjøres taus og dette kalles *internalisering*.

Den tilgjengelige kompetansen i læringssirkelen vil vokse dersom alle prosessene fungerer godt og flest mulig medarbeidere deltar i alle prosessene. Men det er viktig at en er aktiv i hver prosess, og derfor presenterer Marnburg imperativer for handling i hver prosess, se parenteser i figuren.

Moxnes (2000) oppsummerer en mengde forskning, erfaring og tenkning i boken *Læring og ressursutvikling i arbeidsmiljøet* og peker på en rekke konkrete faktorer som har betydning for læring. Han presenterer tre hovedområder som spiller inn på mulighet for læring; organisatoriske, mellommenneskelige og personlige forhold. Innenfor disse områdene er der faktorer som virker fremmende og hemmende for læring. Videre presenteres diverse prinsipper for læring, hvor disse deles inn i tekniske og humanistiske læringsprinsipper; mål, motivasjon, mening, medbestemmelse, feedback, forsterkning og fordelt læring. Forskning viser at opplæringsprogrammer bør kreve deltakelse, bygge på erfaring, være problemorienterte og utvikle seg av egen kraft. Videre bør problemene angå den enkelte, ansvaret bør ligge på deltakerne selv og de bør evaluere seg selv.

3.3 Regulering som læring i organisasjoner

Flere teoretikere fremhever at regulering kan ses på som en læringsprosess (Baldwin & Cave, 1999; Hood et al., 2001). Ved å bruke Hood et al. sitt rammeverk tydeliggjøres elementene i kontrollsyste­met som inngår når regulering ses på i en prosessdimensjon, men dette synliggjør ikke fullt ut de ulike typer læringsprosesser som skjer når organisatorisk læring foregår. Derfor velger jeg å trekke inn andre teorier som viser disse prosessene på en bedre måte. Jeg har i tillegg valgt å presentere teori omkring risiko, risikopersepsjon og tilsynsordninger, da en må se reguleringen som skjer i dens kontekst.

4 Metodisk tilnærming – et metablikk på forskningsprosessen

I dette kapittelet vil jeg belyse min forskningsprosess gjennom studien. Jeg vil presentere hvordan jeg har gått frem for å fremskaffe data til å svare på min problemstilling, og videre hvordan jeg har bearbeidet og drøftet disse. Studien er påvirket av en rekke forhold, og jeg har gjort flere valg gjennom hele prosessen som jeg nå vil forklare. Valgene har gitt en rekke konsekvenser som alle har påvirket resultatet av min forskning, og videre anser jeg at egen rolle og ståsted i forhold til virkelighetsoppfatning er med å forme oppgaven.

4.1 Egen rolle og ståsted

Empiriske undersøkelser skal fremskaffe kunnskap, det er deres overordnede hensikt. Derimot må måten å skaffe denne kunnskapen på være basert på systematikk. Da først kan en snakke om vitenskapelig forskning (Jacobsen, 2005). På den annen side blir det derimot kun en tilnærming til virkeligheten, uansett hvor nøye forskningen er gjort og enten en bruker kvalitativ eller kvantitativ metode (King, Keohane, & Verba, 1994).

Innen ontologien skiller en gjerne mellom to hovedkategorier; positivismen hvor en tror der fins en objektiv virkelighet, også i sosiale sammenhenger, som kan studeres på en objektiv måte, og en fortolkningsbasert tilnærming hvor en mener der ikke fins en objektiv sosial virkelighet, kun ulike forståelser av den, og at en bare kan kartlegge hvordan mennesker fortolker sosiale fenomener (Jacobsen, 2005). Mitt syn er i tråd med den fortolkningsbaserte tilnærmingen, og jeg tror ikke der fins noen sannhet eller objektiv virkelighet når det gjelder sosiale fenomener. Alt som skjer må forstås i sin kontekst og ulike personer oppfatter og tolker dette ulikt. Jeg tror videre at en i samhandling og samtaler produserer et felles produkt, og dette er samsvarende med hva Kvale (1997) sier om det kvalitative forskningsintervju; intervjuet blir et produksjonssted for kunnskap. Et slikt ståsted i forhold til ontologi og epistemologi anser jeg vil påvirke hele min forskningsprosess i både innsamling, tolkning og drøfting av empiri. Som forsker må en bestrebe å være klar over egen rolle og ståsted og hvordan dette kan påvirke både prosess og produkt.

4.2 Problemstillingens føringer

Problemstillingen eller forskningsspørsmålene er det elementet i forskningsdesignet som anses som det aller viktigste, fordi det gir føringer for hele den videre prosessen (Blaikie, 2000). Jeg valgte først område og tema jeg ville gjennomføre en studie innen, for deretter å

jobbe meg frem til en problemstilling. Å utforme den endelige problemstillingen og forskningsspørsmålene som tilhører, var et omfattende arbeid og kom ikke på plass før sent i prosessen. Derimot var *type* spørsmål likevel klart; jeg ville gå i dybden og skaffe meg grundig kunnskap omkring det tverrgående tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper, og jeg ville forstå samspillet mellom Petroleumsilsynet og de ulike aktørene som ble utsatt for det.

Denne spørsmålstypen ga føringer videre i forhold til hvilken forskningsstrategi jeg skulle velge. Mine forskningsspørsmål var av typen *å forstå og vurdere innvirkningen* som Ptil hadde på aktørene gjennom å føre dette spesifikke tilsynet, og det ble naturlig å velge en abduktiv strategi (Blaikie, 2000). Den abduktive strategien har nettopp som mål å beskrive og forstå sosiale prosesser utifra aktørenes motiver og forklaringer, og det var det mine forskningsspørsmål ville ha svar på. Grunnsynet forut denne strategien er at sosial virkelighet er konstruert av aktørene, hvor alt er relativt, og da er produktet sosial realitet kommet ut av forhandlinger om meningen ved handlinger og situasjoner. Dette har sammenhenger til hermeneutikk, hvor den sosiale virkelighet betyr det som vedkommende har tolket noe som. På bakgrunn av den forforståelsen en har om verden, tolker og forstår en samspill og situasjoner utifra det.

På samme tid som jeg har brukt abduktiv strategi, er det også en case studie. Det ble naturlig å anse selve tilsynet ift risikoutsatte grupper som et case. Et case studie bør gå i dybden av et tema og presentere en helhetlig analyse, og det var nettopp det jeg var ute etter å gjøre. Robert Yin (2003) presenterer case studier som en egen strategi som egner seg godt til å svare på et *hvorfor* spørsmål. De egner seg godt til å forklare en avgjørelse, både hvorfor den er foretatt, hvordan den ble implementert og hva resultatet ble, altså passer formen til forskning hvor en ønsker en dypere forståelse av en spesiell hendelse.

Problemstillingen ga også føringer for hvilken teori jeg valgte. Det var tidlig klart at jeg ville se empirien opp mot teori om regulering av risiko, men valg av læringsteori ble først klart etter hvert som jeg begynte å analysere funnene. Det ble en prosess mellom å se på tema, type forskningsspørsmål, empiriske funn og diverse teori, og ikke minst veiledning. Yin (2003) sier at det er viktig å ha teori klar allerede i designfasen, men dette ble vanskelig da jeg hadde valgt å søke *forståelse* av et fenomen, og dermed at jeg da på forhånd ikke visste hva jeg ville få av empiri. Dette stemmer overens med Blaikie (2000) som peker på at teori og empiriutvikling står i en særstilling i abduktiv forskningsstrategi, fordi forskning blir her

en dialog mellom teori og empiri, hvor forskeren nærmest får rollen som megler mellom disse.

4.3 Valg av metode

Aase og Fossåskaret (2007) beskriver forskjellen på kvantitativ og kvalitativ orientert forskning. I kvantitativt orientert metodebruk interesserer forskeren seg for et fenomens utbredelse, mengde og omfang, altså noe som kan sammenlignes i målbare kategorier. I kvalitativt orientert metodebruk er han oppmerksom på meningsdimensjonen ved sosiale fenomener, deres karakter og innholdsmessige egenskaper; altså samhandling mellom personer og analyse av roller, relasjoner og kommunikasjon. I kvalitativ orientert metode er forskeren mer deltakende, og Aase og Fossaskaret legger vekt på at data ikke samles inn, men de *skapes* eller produseres gjennom en fortolkende prosess i relasjonen mellom forskeren og den som blir forsket på.

Da min problemstilling og mine forskningsspørsmål omhandlet *forståelse*, ble valget av metode styrt av det, og jeg valgte å benytte metodene intervju og dokumentanalyse. Jeg ønsket å få frem mange nyanser og detaljer omkring tilsynet, og valgte da i utgangspunktet få antall enheter, med fokus på samspillet mellom mennesker og konteksten. Kvalitativ orientert metode vektlegger nettopp detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver informant, hvor jeg søkte åpenhet fra hver av dem. Jeg hadde ikke bestemt i detaljer hva jeg ville ha svar på, men søkte mulighet til å få innsikt i deres bilde av tilsynet, ved at de fortalte om sine meninger og fortolkninger av det. Den kvalitativt orienterte undersøkelsesprosessen ble interaktiv, i betydning at problemstilling og datainnsamling ble noe endret underveis som jeg fikk ny kunnskap (Jacobsen, 2005).

Utfordringen med kvalitativ orientert metode er at den ofte er ressurskrevende. En har ofte enorme mengder data som samtidig er komplekse, og en kan lett miste oversikten og det blir vanskelig å velge ut det viktige. Dette har jeg fått erfare gjennom mitt arbeide med denne studien. Aktørbildet i petroleumsnæringen er vanskelig å få oversikt over. Mange aktører er gjensidig avhengige av hverandre gjennom ulike kontrakter og paragrafer i regelverket, og i tillegg er der et utstrakt partssamarbeid hvor de forhandler seg frem til avtaler. Dette gjorde at det var relativt mange forhold jeg måtte ha oversikt over for å kunne gi et noenlunde helhetlig bilde av bransjen.

Videre gir kvalitativ orientert forskning en utfordring i å se egen rolle i samspillet med informantene, når en er nær det som studeres (Jacobsen, 2005). I og med at jeg intervjuet mange ulike aktører fikk jeg også innsyn i mange ulike virkelighetsbilder av petroleumsbransjen. Dette var til tider nokså krevende, da det var lett å få sympati med hver enkelt av informantene i deres beskrivelser av egen oppfatning. Jeg måtte til stadighet minne meg selv på egen rolle, og jeg ser at jeg til tider burde stilt flere og mer kritiske oppfølgingsspørsmål gjennom intervjuene.

4.3.1 Kvalitativt orienterte forskningsintervju

Det ble naturlig for meg å velge halvstrukturerte individuelle forskningsintervju da jeg ville søke kunnskap om den enkeltes opplevelse og tolkning av tilsynet. *Det blir definert som et intervju som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, men henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene* (Kvale, 1997, s. 72).

Før jeg kunne gjennomføre intervjuene måtte jeg gjøre en rekke forberedelser. Jeg måtte først stille meg en del tematiske spørsmål; hva, hvorfor og hvordan (Kvale, 1997). Først måtte jeg lære mer om emnet jeg skulle undersøke, og her hadde jeg god hjelp av ei som jobber i Ptil og som jeg kunne spørre og diskutere med. Videre leste jeg en mengde informasjon på nettsiden til Ptil om både selve tilsynet, deres oppgaver og rolle, regelverket og annet. Deretter måtte jeg ta stilling til selve formålet med studien, og det var å forstå hvordan Ptils tverrgående tilsyn virket inn på selskapene. På den andre siden var ikke formålet tydelig i detaljer for meg i denne fasen, da jeg skulle undersøke noe jeg ikke kjente til, men ønsket informantenes tolkning av, jamfør den abduktive strategien jeg hadde valgt.

Jeg utarbeidet deretter en intervjuguide. Den inneholdt få detaljerte spørsmål, men i hovedsak kun temaer som jeg ville ha informantenes tanker omkring. På denne måten stod de friere til å svare på en beskrivende måte, noe som gjorde intervjuene lite strukturerte i formen. I tillegg spurte jeg konkrete ekstra spørsmål for å tydeliggjøre eller rettlede informantene tilbake til temaet. Disse spørsmålene var ikke laget på forhånd, men ble tilpasset hver enkelt intervjusituasjon. Intervjuguiden ble laget i to varianter, en til Ptil som hadde utformet tilsynet og en til selskapene som hadde fått tilsyn. Fokuset var derimot noenlunde likt, da de inneholdt begge erfaringer med tilsynet fra det startet og fremover i tid. Jeg valgte å systematisere temaene i intervjuguidene etter den kronologiske rekkefølgen i

tilsynsprosessen; fra det tverrgående tilsynet ble meldt og videre hvordan informantene oppfattet, tolket, håndterte og besvarte tilsynet, se vedlegg 3 og 4.

Det å velge ut informanter ble i første omgang relativt enkelt. Min problemstilling og mine forskningsspørsmål var førende for å velge nøkkelinformanter som intervjuobjekter, altså noen jeg anså som hadde kunnskap om og synspunkter på tilsynet. I tillegg ønsket jeg også mer generell informasjon; eksempelvis omkring aktørbildet, samarbeid, kontrakter, arbeidstakermedvirkning etc. Slik informasjon fikk jeg i større grad av representanter fra fagforeninger, arbeidstakerorganisasjoner og andre organisasjoner i bransjen. Disse intervjuene ble preget av mer uformell prat omkring temaet og bransjen totalt sett, og mindre av de tematiserte intervjuguidene.

Jeg utførte totalt 24 dybdeintervju, hvorav 19 av dem som ble intervjuet kan betegnes som respondenter og 5 som informanter, hvor jeg kan skille mellom 1) informanter, de som hadde noe direkte med tilsynet å gjøre; Ptil og de som ble utsatt for tilsynet, og 2) respondenter, personer som ikke har noe direkte med tilsynet å gjøre, men likevel kjenner aktørene og bransjen godt; fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjoner og andre organisasjoner i bransjen⁹ (Jacobsen, 2005).

Jeg ønsket flest mulig nyanser i forhold til hvordan tilsynet ble tatt imot i bransjen, og mente ulike roller i selskapene ville kunne gi rik og nyansert informasjon. Jeg tok da kontakt med selskaper som hadde fått tilsyn, spurte hvem som hadde jobbet med det og ba om å få snakke med personer med ulike roller; oftest HMS-leder, ergonom/yrkeshygieniker, driftsleder og hovedverneombud. Det varierte litt, men noenlunde fikk jeg intervjuet like roller i de ulike selskapene; 5 HMS-ledere, 4 ergoterapeuter eller yrkeshygienikere, 3 driftsledere og 4 hovedverneombud, nokså jevnt fordelt mellom operatører og entreprenører. Tabell 3 på neste side viser en oversikt over mine informanter.

⁹ Andre steder i oppgaven bruker jeg betegnelsen *informanter*, som et forenklet, men kjent begrep.

Intervjuobjekter	HMS leder	Ergonom/ yrkeshygien.	Hovedverne- ombud	Teknisk leder	Represen- tanter
Operatører	2	3	2	1	
Entreprenører	3	1	2	2	
Ptil					3
Fagforeninger					3
Arbeidsgiverorg.					1
Andre organisasj.					1

Tabell 3. Oversikt over informanter og respondenter i studien.

Derimot var det en utfordring å vite hvem jeg skulle velge av de selskapene som hadde fått tilsyn. Totalt var det 13¹⁰ selskaper som fikk tilsyn, hvor tilsynene var gitt til to og to i kontrakt med hverandre; en operatør og en entreprenør i hvert par. Det ble naturlig å se på slike par av tilsyn, fordi fokuset i tilsynene inneholdt stor grad av samarbeidselementer mellom dem. Men hvor mange par skulle jeg intervju? Det ideelle forskningsopplegget tilsier at en skal undersøke mange enheter med mange variabler, men det er oftest ikke ressursmessig mulig (Jacobsen, 2005). For meg ble dette en lang prosess. Aller først anså jeg at det å snakke med ett par var det som ville gi best fokus i form av tilstrekkelig dybde og tilgang til flere ulike roller i samme selskap. Derimot fant jeg ut før selve intervjuene startet, at det likevel var bedre å intervju to par, da jeg hadde større mulighet for sammenligning, noe Yin (2003) anbefaler. På dette tidspunktet var jeg oppe i 22 intervjuer. Det er i overkant av hva som er mulig å håndtere i en slik oppgave, og da spesielt med tanke på at forskningsspørsmålene krevde relativt omfattende og lange intervjuer.

I utvelgelsen av hvilke selskaper jeg skulle kontakte, valgte jeg med tanke på å få mest mulig spredning i forhold til størrelse på selskaper, hvem som etter rapportene hadde jobbet mye med tilsynene, tilgang til informanter og i tillegg en del tilfeldigheter. Etter hvert som intervjuene ble foretatt så jeg at jeg fikk nokså samsvarende svar, noe jeg ikke hadde forventet. Jeg begynte da å tvile på de valg jeg hadde gjort i utvelgelsesprosessen. Med den kunnskap jeg hadde tilegnet meg på det tidspunktet, gjorde jeg valget om å kontakte enda ett par av selskaper, men denne gangen bare intervju med en fra hvert av dem, og slik endte jeg totalt med 24 intervju.

¹⁰ 13 ulike selskaper, men ett selskap fikk to tilsyn; derfor 7 par av operatør og entreprenør sammen.

Jeg brukte lydopptaker i alle intervjuene for ikke å gå glipp av viktig informasjon da jeg samtidig skulle stille oppfølgingsspørsmål underveis. Dette ble greit mottatt av alle intervjuobjektene. Intervjuene hadde en varighet på mellom 50 minutter og til to timer, hvor snittlengden var cirka 1 time og 20 minutter. Totalt ble dette 32 timer samtaleid, noe som ble svært arbeidskrevende å transkribere. Da jeg likevel valgte å gjøre dette, var det fordi jeg opplevde å lære mye når jeg hørte gjennom intervjuene så nøye og at dataene var lettere tilgjengelige for analyse etterpå.

4.3.2 Dokumentanalyse

Jeg har i arbeidet med denne oppgaven også brukt metoden dokumentanalyse. Yin (2003) fremholder dokumenter som viktige i alle casestudier. Han anbefaler systematiske søk etter relevante dokumenter av ulik art, samtidig som han advarer mot ukritisk bruk av dem.

Jeg har lest dokumenter for å sette meg inn i temaet jeg studerer, men i tillegg har jeg også søkt dokumenter utover selve temaet, for å kunne få et mer helhetlig inntrykk av konteksten rundt. De viktigste dokumentene har vært tilsynsrapportene som Ptil sendte selskapene i oktober 2008, som jeg fikk tilgang på ved å søke Ptil om innsyn¹¹ i dem. Disse inneholder viktige opplysninger om hvordan Ptil ser på selskapenes besvarelser av tilsynet, i forhold til hvordan de identifiserer og ivaretar risikoutsatte grupper. Jeg har også lest informasjonsbrev til selskapene forut tilsynet, diverse informasjon om risikoutsatte grupper på Ptils internettside, publikasjoner fra Ptil som årsrapporter og statusrapporter i forhold til risikonivå, Ptil presentasjoner på et seminar om risikoutsatte grupper¹² og diverse innlegg som selskapene ble invitert til å holde i den anledning. I tillegg fikk jeg innsyn i noen av svarene som selskapene sendte Ptil og noen arbeidsdokumenter mine informanter hadde skrevet gjennom tilsynsprosessen. Jeg har i tillegg hentet noe fra nasjonale kilder; Stortingsmelding nr. 12 (St. meld. nr. 12 (2005-2006)). Fullstendig oversikt over dokumenter vises i vedlegg 5.

All skriftlig tekst har en forfatter, altså en avsender, men budskapet som avsenderen vil meddele blir på en måte fiksert i skriftlig form, og teksten blir distansert fra avsenderen (Heradstveit & Bjørge, 1996). Det kan være lettere å tolke muntlige budskap, hvor

¹¹ Dersom ikke tilsynsrapportene inneholder opplysninger som er unndratt offentligheten vil en få innsyn i rapporter fra alle tilsyn foretatt av Ptil.

¹² Ptil avholdt et åpent seminar om risikoutsatte grupper 4.des. 2008, informasjon om dette finnes på www.Ptil.no

intensjonen til aktøren blir mer synliggjort, mens skriftlige budskap gjerne tas mer som *sannheter*. Men sannhet for meg er gjerne ikke sannhet for en annen. Når jeg i arbeidet med denne oppgaven har lest en del dokumenter, har jeg stadig måtte minne meg selv på å være bevisst avsenderens rolle. En må se teksten og forfatteren av den i lys av konteksten, og prøve lete etter forfatterens *bias*, og være kritisk til kilden og opphavet av teksten. Med tanker om dette kan en først ta stilling til og tolke teksten (Alvesson & Sköldbberg, 1994). Eksempelvis har denne bevisstheten vært nyttig når jeg har lest høringsuttalelser i forbindelse med endringsforslag til regelverket i petroleumsindustrien¹³. Høringsuttalelsene er et eksempel på at én og samme sak kan ses fra mange ulike sider, og hvor avsenderne argumenterer for synspunkter som tjener egen gruppe og videre utelater eller argumenterer mot andres synspunkter. Uten å ha et bevisst forhold til hvem forfatterne er, ville det være vanskelig å forstå de ulike uttalelsene og videre det samlede bildet. Det er også et praktisk eksempel på hermeneutikk, hvor en kan forstå del for del, men som samlet gir det en mer helhetlig historie, og som videre gjør at man forstår delene på en ny måte.

4.4 Analyse og tolking av data

Dataene som fremkom via intervjuene anser jeg å ha blitt til i interaksjonen mellom meg og intervjuobjektene, jamfør hva Aase og Fossåskaret (2007) sier om produksjon av data gjennom en fortolkende prosess.

Jacobsen (2005) deler den kvalitative analysen inn i tre deler; beskrivelse, systematisering og kategorisering og sammenbinding. Dette karakteriserer en hermeneutisk analyse hvor en har en kontinuerlig vekselvirkning mellom deler og helhet der en slik oppnår ny innsikt, og dette er en av de sterkeste sidene ved kvalitativ tilnærming. Jeg beskrev mine data ved å renskrive lydfilene fra intervjuene, og samle mine noterte tanker og forståelser. Mengden data jeg satt igjen med etterpå var formidabel, og detaljrikdommen i dette materialet var stor, så derfor måtte dataene reduseres i forhold til kompleksitet og mengde. Her foretok jeg valg som er med å forme oppgaven slik den er i dag. Videre valgte jeg ut de dokumentene som jeg ville legge vekt på og innlemme i datagrunnlaget i min oppgave.

Selve systematiseringen og kategoriseringen av dataene gjorde jeg i tråd med Hood et al. (2001) sine begreper innen regulering; informasjonsinnhenting, standardfastsetting og adferdsendring. På denne måten har jeg en deduktiv innfallsvinkel i form av at jeg tok

¹³ Forslag til endringer av regelverket i petroleumsindustrien og tilhørende høringsuttalelser; www.ptil.no

utgangspunkt i allerede eksisterende begreper og modeller (Blaikie, 2000), da jeg systematiserte dataene i disse allerede definerte kategoriene.

Til sist sammenbandt jeg dataene. Dette var selve fortolkningen av dataene hvor jeg lette etter sammenhenger på tvers av kategoriene, meninger, årsaker og et slags overblikk av det hele. Her var min valgte teori med på å støtte opp om funnene; det var *i lys av* min valgte teori at jeg drøftet empirien.

4.5 Undersøkelsens kvalitet

Kvalitativt orientert forskning får ofte kritikk for å være basert på subjektiv tolkning, og at metoden dermed ikke blir vitenskapelig. Videre er der ulike syn på validitet og reliabilitet, hvor noen mener vi ikke kan snakke om slike begreper innenfor denne type forskning, da de er basert på kvantitativ logikk. Jacobsen (2005) sier derimot at vi må forholde oss kritiske til kvaliteten på de data vi har samlet inn, og at dette er viktig uansett type forskning.

Reliabilitet handler om forskningens konsistens; i hvilken grad de innsamlede dataene er til å stole på. Har jeg med min valgte metode påvirket resultatene som kommer frem i undersøkelsen? Her har mange forhold vært med på å påvirke de funn jeg presenterer, både forhold hos informantene, hos meg og interaksjonen mellom oss. Dette kan være alt fra ro i intervjusituasjonen, den kontakt som oppstod mellom meg og hver av informantene, deres føringar fra egen bedrift og kultur for åpenhet, deres rolle i organisasjonen og personlige meninger og ståsted, opplevelse informantene har hatt med eksempelvis andre studenter eller tilsyn fra Ptil, og arbeidspress og dagsform hos oss alle. Videre er det stor sannsynlighet for at jeg har oppført meg annerledes i de første intervjuene i forhold til de siste, både fordi min trygghet i selve situasjonen utviklet seg, men også at jeg fikk økende kunnskap om temaet etter hvert intervju. Jeg var nok eksempelvis bedre i stand til å stille adekvate oppfølgingsspørsmål i de siste intervjuene, da jeg både hadde større trygghet og kunnskap.

Videre kan det tenkes at intervjuobjektene følte seg hemmet av båndopptakeren i forhold til å svare oppriktig på spørsmålene, og at jeg slik gikk glipp av viktige nyanseforskjeller i deres beskrivelser av opplevelsen med tilsynet. De kan ha unnlatt å presentere synspunkter som de har vært bekymret for at noen skulle mislike, dersom de ikke stolte på at informasjonen skulle bli behandlet anonymt. Petroleumsbransjen er nokså transparent og mange kjenner hverandre.

Maktforhold mellom aktørene kan påvirke grad av åpenhet om forhold som de ikke ønsker skal bli allment kjent.

I transkriberingen og analysen av dataene har jeg kun tatt med reelle utsagn. På den andre siden er det alltid et spørsmål om informantene egentlig mente å si utsagnene slik de kan oppfattes i skriftlig tekst, og om de videre skal få være med å bestemme tolkingen av hva de har sagt. Jeg valgte her å sende det ferdig transkriberte intervjuet til hver informant for å gi mulighet for korrigeringer, og det var relativt mange som responderte med små og noe større kommentarer. Videre sendte jeg et utkast av empirikapittelet til informantene to uker før innlevering, og slik fikk de tilbud om å korrigere fremstillingen av samlet mengde data. På den andre siden ser jeg at mengde tekst i dette kapittelet gjorde det urealistisk å tro at de kunne prioritere å lese dette i en travel hverdag, og det var kun én som svarte.

Validitet omhandler i hvilken grad dataene er gyldige og relevante. Validering bør foregå gjennom hele undersøkelsen og fungere som kvalitetskontroll gjennom alle stadiene i forskningsprosessen (Kvale, 1997). Intern gyldighet innebærer at en må ha et kritisk syn på tolkninger en har gjort, og veldig viktig er det å være kritisk til om en har valgt ”riktige” informanter. Mot slutten av mine planlagte intervjuer begynte jeg å tvile på mine valg av informanter, da jeg opplevde å få relativt like svar i intervjuene, enten jeg snakket med store eller mindre selskaper, operatør- eller entreprenørselskaper, ulike posisjoner i selskapene etc. I forkant hadde jeg prøvd å analysere tilsynsrapportene for å velge mest mulig ulike selskaper i forhold til disse forholdene, og i tillegg i forhold til hvilke tilbakemeldinger de fikk fra Ptil, men rapportene var relativt like i form av at alle selskapene hadde gjort både en del bra og mindre bra ting i tilsynet. På grunn av denne tvilen valgte jeg ytterligere to informanter, men disse informantene ga ikke data som var i stor kontrast til dem jeg allerede hadde. På denne måten ble dette nærmest å karakterisere som en test på om jeg hadde foretatt riktige valg av informanter.

Ekstern validitet omhandler i hvilken grad en kan generalisere de funn en har gjort til andre sammenhenger. I ulik grad kan leserne kjenne seg igjen i min tolking, men å kunne generalisere mine funn til å gjelde for flere fasetter innen petroleumsbransjen eller å gjelde for også andre bransjer, det er kanskje mine lesere bedre til å bedømme enn jeg. På samme måte vurderes troverdigheten av en studie av hva som presenteres og på hvilken måte. Derfor

blir det min oppgave å formidle så mye informasjon som mulig, slik at leserne kan foreta en reell bedømming av studien, og dette gjelder i forhold til både validitet og reliabilitet.

4.6 Etiske refleksjoner

Etikk er viktig i enhver studie eller forskning, uansett hvilken metode en bruker og i hvilket stadium av studien en er, og en kan slik si at etiske refleksjoner er overordnet gjennom hele arbeidet. Forskningsetikk innebærer at jeg er klar over, drøfter og tar konsekvenser av konflikter som oppstår mellom mine ønsker om å få tilgang til informasjon og informantenes krav på privatliv, integritet og personvern (Jacobsen, 2005).

Kvale (1997) deler inn etiske sider ved ulike forskningsstadier, og jeg vil bruke denne inndelingen som en grovskisse videre. Allerede i temavalget bør en ikke bare ta hensyn til vitenskapelig verdi, men også til forbedring av den menneskelige situasjon. Jeg anser HMS-arbeid og styring av risiko i arbeidsmiljøet innen petroleumsvirksomheten generelt å være viktig. Men spesielt viktig er det for den enkelte arbeidstaker i bransjen. Det å si at HMS arbeidet i bransjen er av høy kvalitet er vel og bra, men dersom enkelte grupper faller utenfor denne på sett og vis gjennomsnittlige betegnelsen *høy kvalitet*, så blir det å sette fokus på slike potensielle grupper ekstra viktig.

Selve metoden intervju stiller høyt krav til etiske refleksjoner. Aller først må en foreta et valg av informanter som kan gi et nyansert bilde av temaet, og ikke kun velge informanter som representerer eksempelvis én aktør i bransjen. Jeg valgte å kontakte informanter fra både operatør, entreprenør, arbeidstaker, arbeidsgiver, ulike roller i bedriftene og også andre med kjennskap til bransjen. Jeg sendte ut et informasjonsbrev til informantene forut selve intervjuene, se vedlegg 2, hvor jeg presenterte studien, meg selv og deres rettigheter og muligheter i forbindelse med å være informanter.

Jeg har valgt å holde navn på informanter og selskaper anonyme, for ikke å sette verken personer eller selskaper i vanry eller at studien skal gi utilsiktede konsekvenser. Selv om jeg ikke har gått inn på enkeltmenneskers helse eller på noen slik måte fått tilgang på konfidensielle opplysninger, så er jeg klar over at det å uttale seg om personlige eller selskapers meninger om eksempelvis tilsynet eller tilsynsmyndighetene, ikke er ønskelig å kunne spore, i tilfelle det skulle være negativ omtale. Jeg har gitt anonymitet for å gi

informantene frihet til å kunne si sin oppriktige mening. På den andre siden er jeg klar over at jeg med dette kan ha fått mer ukritiske utsagn.

Når det gjelder etiske refleksjoner omkring bruk av dokumenter, handler dette mest om å selv være klar over hvem kilden er, videre gjøre leserne oppmerksomme på hvor en har hentet dokumentene fra og generelt begrunne de sammenligninger og tolkninger en gjør.

Jeg startet forarbeidet til denne masteroppgaven tidlig, allerede før jul i fjor. Videre la jeg mye arbeid i datainnsamlingen, både for å få bredde og dybde i materialet og også opptre transparent overfor mine informanter. Derimot undervurderte jeg den tid det tok å transkribere alle lydfilene og videre kategorisere og skrive selve oppgaveteksten, og det intensive arbeidet på slutten av vårsemesteret kan ha påvirket mine tolkninger og vurderinger av de funn jeg hadde. I denne fasen kan det hende at mine informanter ikke er ytt den rettferdighet de har krav på.

4.7 Metodekritikk

Mine metodiske valg har preget oppgavens form og innhold og problemstillingen har vært førende for hele forskningsprosessen. Derimot kunne jeg kanskje valgt annerledes. Jeg kunne kanskje brukt lenger tid på forarbeidet og det å velge ut selskaper forut intervjuene. Da ville jeg sluppet å ende opp med så mange informanter og så mye materiale å analysere. Jeg kunne eventuelt også laget en snevrere intervjuguide, selv om jeg da kunne gått glipp av viktig informasjon.

Skulle jeg valgt en annen metodisk innfallsvinkel, ville jeg valgt gruppeintervju. Der kunne jeg satt sammen grupper av representanter fra Ptil med operatører og entreprenører som var sammen i kontrakt i tilsynet. Kanskje kunne jeg slik fått se om der var motstridende uttalelser eller konfliktforhold som jeg ved å bruke individuelle intervju ikke har fått innblikk i. På den andre siden synes mange at slike gruppeintervju er skremmende, og det kan være vanskelig å samle mange aktører på en gang.

Jeg kunne også valgt et annet teoretisk perspektiv å drøfte min empiri i lys av. Eksempelvis kunne teorier om maktforhold, kulturforhold og eventuelt andre innfallsvinkler belyst min empiri fra et annet ståsted. På den andre siden er mine data kommet til i interaksjonen og

runddansen mellom empiri, teori og analyse, og slik hadde ikke prosessen vært det den har vært om jeg hadde valgt et annet teoretisk perspektiv.

4.8 Oppsummering

Denne oppgaven er basert på empiri som er hentet fra 24 intervju og analyse av en rekke dokumenter. Intervjuobjektene ble valgt ut på bakgrunn av hvem Ptil førte tilsyn mot i det tverrgående tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper i 2008. Her ble syv par av selskaper, en operatør i kontrakt med en entreprenør i hvert av parene, utsatt for tilsyn. Jeg har vært i kontakt med tre av disse parene, og har da altså intervjuet personer fra tre operatører og tre entreprenører. Videre har jeg intervjuet personer i Ptil, fra to fagforeninger, en arbeidsgiverorganisasjon og en annen organisasjon i bransjen.

I dette kapittelet har jeg belyst forskningsprosessen som ligger til grunn for oppgaven, de valg jeg har tatt og de konsekvenser disse har gitt.

5 Empiriske funn

Gjennom informantene har jeg fått innblikk i en bransje sett fra mange ulike synsvinkler og med beskrivelser som inneholder mange fasetter. Noenlunde felles for beskrivelsene er at petroleumsvirksomheten fremstilles som krevende; både i forhold til antall aktører, samfunnets og medias interesse for virksomheten, høy teknologikompleksitet, press i forhold til produksjon og inntjening og høyt arbeidspress. Når jeg nå skal presentere empirien i forhold til min problemstilling, skal jeg ikke se på hele dette generelle totalbildet, men kun informantenes syn på tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper. På den andre siden vil det likevel innebære å belyse de fasetter av det generelle bildet som informantene mener spiller inn, og som kan forklare deres syn på dette spesifikke tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper.

I dette kapittelet vil jeg presentere mine data fra intervjuene og dokumentanalysen i kategorier fra Hood et al. (2001). Disse kategoriene er i samsvar med deres fremstilling av regulering som prosess, hvor de har valgt å bruke prosesselementene informasjonsinnhenting, standardfastsetting og atferdsendring. Denne inndelingen er et godt redskap for å sortere dataene og danner et oversiktlig bilde av elementene som inngår i en endringsprosess. På den andre siden er slike oversiktstabeller en utfordring å arbeide med når en har et mangfold av data som både er sammensatte og avhengige av hverandre. På denne måten kan en slik fremstilling bli kunstig og uheldig forenklet, i og med at virkeligheten oftest er mer kompleks og sammensatt enn hva man får frem når prosesser deles opp.

For å tydeliggjøre fremstillingen i dette kapittelet vil jeg anslå mengde empiri i de ulike kategoriene til å være som i tabell 4 på neste side, hvor antall kryss kan symbolisere mengde data sett i forhold til hverandre, og hvor kapittelreferansene henviser til ”hvor på kartet” en er til enhver tid. Avslutningsvis i kapittelet blir empirien oppsummert i en tabell som angir i stikkordsform hva som skal drøftes opp mot teori.

Strukturdimensjon		Prosessdimensjon delt i kontrollkomponentene:		
		Informasjonsinnhenting	Standardfastsetting	Atferdsendring
	Kapittel: 5.1 Selskapene; 3 operatører 3 entrepren. Totalt 16 informanter	Kapittel 5.1.1 XXXXX	Kapittel 5.1.2 XXXX	Kapittel 5.1.3 XX
	Kapittel 5.2 Ptil; 3 informanter	Kapittel 5.2.1 XX	Kapittel 5.2.2 X	Kapittel 5.2.3 X

Tabell 4. Oversikt over underkapitler og mengde data i de ulike kategoriene.

5.1 Selskapene

Først vil jeg presentere informantenes ulike oppfattelser av tilsynet, men også hvilke forhold de mener virker inn på deres mulighet til å kunne besvare dette tilsynet fra Ptil. Videre tar jeg for meg de standarder, krav eller normer som informantene trakk frem som førende for dem. Til slutt ser jeg på hva informantene har fått ut av dette arbeidet og om det har blitt noen endringer som følge av tilsynet, før jeg avslutter dette kapittelet med en oppsummering av den prosessen som har foregått i selskapene.

Empiri i dette kapittelet er i all hovedsak hentet fra intervjuene med de 16 informantene som jobber i selskapene, og i mindre grad fra dokumenter. En kan si at jeg har beveget meg inn i det Hood et al. (2001) kaller kontekst, hvor jeg ser industrien og dette tilsynet fra ”innsiden”, altså slik aktørene i de reviderte selskapene selv ser og beskriver deres virkelighetsoppfattelse av tilsynet.

5.1.1 Informasjonsinnhenting

Selskapene måtte innhente en mengde informasjon for å kunne oppfatte, håndtere og svare på tilsynet. Denne informasjonsinnhenting kan påvirkes og preges av en rekke forhold, og de kan tenkes delt inn i ytre og indre forhold. Ytre forhold kan være Ptils måte å adressere tilsynet på og indre forhold kan være de ulike selskaperens arbeid internt. Forhold som har med samarbeid mellom selskapene å gjøre betegner jeg som indre påvirkningsforhold, siden par av en operatør og en entreprenør skulle svare Ptil samlet på tilsynet.

Ptil varslet selskapene om tilsynet per brev og presenterte videre tilsynet for selskapene på et stort felles oppstartsmøte hvor alle selskapene var inviterte¹⁴. Oppfatningen til informanter av denne presentasjonen var noe ulik, men de fleste refererer til at tilsynet virket ukjent i forhold til tilsyn de var vant til, lite konkret og veldig krevende. Noen få mente at Ptil manglet kunnskap på området og på denne måten ville lære av bransjen.

Det viste seg at også en rekke indre forhold i selskapene og i samarbeidet mellom operatør og entreprenør i parene av selskaper, kom til å påvirke arbeidet med tilsynet. Blant annet er ikke alle selskaper like kjente med det å få tilsyn fra myndighetene. Ptil fører flest tilsyn med operatørselskaper, i mindre grad med entreprenørselskaper og i enda mindre grad med underleverandører. Dette er et forhold som virker inn på både forståelsen av tilsynet som sådan og videre måten en arbeider og svarer på tilsynet på. Noen av informanter hadde aldri opplevd tilsyn før og visste ikke hva som krevdes av dem, mens andre mottok tilsynet litt mer forberedt. Selv om jeg ikke har snakket med mange av selskapene, synes jeg å se av uttalelsene at flere av entreprenørene hadde mindre erfaring med det å få tilsyn rettet mot seg av Ptil. De var på den andre siden vel så kjente med tilsyn og kontroller fra operatørene.

Selskapene har på grunn av ulik størrelse, oppbygging og organisering forskjellig praksis med å håndtere HMS-spørsmål, både interne spørsmål og når de får henvendelser fra andre selskaper og Ptil. Noen selskaper har store egne avdelinger som jobber med HMS og gjerne egne avdelinger som bidrar med bedriftshelsetjenester (BHT), mens andre har mindre HMS-avdelinger og leier gjerne inn BHT fra eksterne firmaer som foretar kartlegginger av helsetilstand, arbeidsmiljøkartlegginger og annet. Ut fra dataene mine tolker jeg det til å kunne innvirke på hvordan en håndterer et tilsyn fra Ptil, og de viser variasjon i forhold til hvem og hvor mange som arbeidet med tilsynet i de ulike selskapene. Enkelte tok raskt kontakt med mange som de mente burde være med i arbeidet med tilsynet, mens andre definerte små grupper som jobbet med tilsynet uten å ha tett kontakt med eksempelvis verneombud, ledelse eller driftsavdelingene. Alle verneombudene jeg snakket med hadde vært mye med i selve prosessen før de skulle svare Ptil, og de fremhevet viktigheten av at arbeidstakerne selv var med, både i kartleggingen, utvelgelsen av risikoutsatt gruppe å skulle fokusere videre på, utarbeidelsen av tiltak og selve besvarelsen i form av skriftlige rapporter og intervju hos Ptil. De sa det var de som kjente *”hvor skoen trykkes”* og de som hadde

¹⁴ Brev av 12. oktober 2007 og møte 7. november 2007.

detaljer omkring arbeidsoppgaver og mer kvalitative beskrivelser av opplevelsen av arbeidsmiljøeksponeringer.

Videre viste det seg at forhold omkring begrepsbruk ble diskutert i arbeidet med tilsynet, og informantene brukte begreper på litt ulik måte, blant annet ordet *risiko*. Noen informanter uttalte at risiko kan forebygges eller minskes, andre mer at risiko er noe gitt når de jobber i en risikoutsatt industri. Eksempler på utsagn i forbindelse med disse to variantene er; ”*Vi jobber kontinuerlig i å kartlegge risiko og setter mye inn på å være proaktive og forebygge for skader og sykdom.*” og ”*Vi i denne bransjen vet vi er risikoutsatte, det er ingen hemmelighet, men vi lever med det.*” Enkelte virket til å ha stor forståelse for hva som kunne påvirke risiko, andre ikke i så stor grad.

Informantene så også noe ulikt på begrepet *risikoutsatte grupper*. Noen mente de hadde en klar forståelse og kjennskap til begrepet, mens andre syntes det ble for unyansert brukt av Ptil. Noen sa de klart visste hvem av arbeidstakerne som var mest risikoutsatte hos dem, noen at alle deres grupper var like risikoutsatte, mens andre stilte flere spørsmål omkring selve begrepet og hadde hatt store diskusjoner i forhold til risikoutsatt *for hva*. Jeg fikk en forståelse av at de som problematiserte begrepet mest, var de som hadde jobbet mest med både begrepet og tilsynet i sin helhet. Disse mente begrepet var brukt på en utydelig og uklar måte, uten å skille mellom det å være risikoutsatt for personskader, belastninger i forhold til arbeidsmiljø eller det å ha et potensiale for storulykker. En av informanter sa at det å sammenligne resultatene fra tilsynet ble som ”*å sammenligne epler og pærer i en fruktkurv*”, når en ikke har felles definisjon og forståelse av begrepene som brukes. Ergo vil sammenligningsgrunnlaget være ulikt og resultatene derfor bli unøyaktige.

Rammebetingelser ble også mye diskutert. Dette ble forklart kunne omfatte mange ulike ting, og begrepet kunne være vanskelig å skille fra arbeidsmiljøfaktorer. Flere av informantene mente at Ptil burde gitt dem noe mer informasjon om hva de var ute etter her, og enkelte fra operatørselskapene syntes det var vanskelig å se rammebetingelser for egne ansatte, men de lettere så slike for entreprenøransatte. Det hadde gått mye tid med til å vurdere dette, og de følte lite støtte fra Ptil i arbeidet.

Videre var det variasjoner i forhold til kompetanse og erfaring med det å kartlegge risiko og behandle HMS-spørsmål i selskapene. Noen virket til å ha mye kunnskap om eksempelvis

styringssystemer og arbeidsmiljøfaktorer, mens andre ikke virket til å ha like god kunnskap og erfaring.

Kartlegging av risiko og identifisering av potensielle risikoutsatte grupper ble foretatt på ulik måte og med ulike kartleggingsverktøy i selskapene. Jeg skal ikke gå inn på de ulike funn selskapene fant i egne kartlegginger, men informantene forklarte at der var mange ulike forhold som påvirket i hvilken grad de mente å kunne identifisere slike risikoutsatte grupper. Dette beskriver utfordringer de hadde i håndteringen av selve tilsynet.

Flere av informantene trakk frem at ledelsen i selskapet hadde en viktig rolle i hvilken grad de kunne gjøre gode kartlegginger og videre få satt i gang tilstrekkelige tiltak for å begrense og styre risikoen for sine arbeidstakere. Flere poengterte at HMS-arbeid ikke gir inntjening, men ofte blir sett på som kun en utgiftspost, og at dersom ledelsen ikke prioriterte innsats her og så at fravær av godt HMS-arbeid kunne bli svært kostnadskrevende, så var styring av risiko vanskelig. Noen hevdet at HMS-ledere ofte sitter midt mellom to motpoler; ledelsen på den ene siden som ser behov for innsparinger, og arbeidstakerne på den andre siden som er utsatt for risikoforhold av ulik art. Slik kan HMS-arbeid bli styrt av spenningsforholdet mellom pengesekken og initiativrike og sterke verneombud og tillitsvalgte. Slik kan også bedriftenes innsats i HMS-arbeid ofte bli personavhengig, alt etter hvem som sitter i de ulike posisjonene; både i toppledelsen, som HMS-leder, i driftsavdelingene og i verne- og tillitsmanns- apparatet.

Videre ble det påpekt at HMS-arbeidet ble påvirket av den kunnskap bedriftene hadde i fagavdelingene for BHT og HMS, ved at disse er de som skal gjøre det systematiske og målrettede arbeidet som kreves for å kunne kartlegge, se sammenhenger, trekke slutninger, utarbeide tiltak og løsninger og slik kunne styre risiko. På den andre siden ble det påpekt at internt i selskapene ligger ansvaret for HMS på driftsavdelingene og på linjeledelsen, og at HMS-avdelingene er fagavdelinger som bare skal være en støttefunksjon, gi forslag til løsninger, passe på at alle som sitter med et linjeansvar er bevisst HMS-spørsmål og forstår at de må ta hensyn til dette. De som sitter med linjeledelse må på sett og vis bestille tjenester av HMS avdelingene. Noen informanter sa det var store forskjeller i hvor gode de ansatte i driftsavdelingene var til å bestille hva de trengte. I selskaper som hadde egen BHT ble det trukket frem at de hadde nokså godt samarbeid mellom avdelingene, men det så ut for meg som om det var større utfordringer hos de som leide inn ekstern BHT. En informant

fremhevet at bestillingskompetanse var spesielt viktig i slike tilfeller, da det var mer usikkert om partene her hadde samme kunnskap om interne forhold som skulle kartlegges eller samme mål i forhold til krav og standard, i motsetning til når de jobbet i samme selskap.

På utfordret selskapene til å vise hvordan de hadde kommet frem til valgt gruppe, hva disse var utsatte for og hvilke tiltak de hadde satt i verk for å minimere og styre den risiko de var utsatte for. For det første måtte de bestemme hvordan de kunne definere en gruppe, hvem skulle de gruppere med hvem? Var det de som gjorde samme type arbeid som skulle utgjøre en gruppe og at de slik kun så på arbeidsoppgavene, eller var det mer hensiktsmessig å lete etter grupper ved å se på ulikheter i arbeidstakerne i forhold til eksempelvis alder, allerede oppståtte plager, bruke skadestatistikktall, se på grenseflater i forhold til samarbeid eller annet? Informantene endte alle med å se på grupper av de som utførte samme type arbeidsoppgaver. Derimot var det på noe ulikt grunnlag de valgte ut hvilken gruppe de ville studere nøyere. Noen valgte gruppe på bakgrunn av hva de hadde sett av skader, noen på bakgrunn av hvem de *trodde* hadde flest eksponeringer, mens andre gjorde store kartlegginger som forarbeid før de endte med en utvalgt gruppe å se nærmere på.

Deretter måtte de finne ut hva den valgte gruppen var utsatt for av belastninger av arbeidsmiljøforhold og rammebetingelser. Enkelte selskap hadde lite data fra før og måtte foreta spesifikke kartlegginger for å kunne svare, andre hadde en del data, men som ikke var helt dekkende for gruppen. I forhold til å kartlegge og styre arbeidsmiljøforhold, så kom det frem at mange hadde god kunnskap. Derimot var de mest vant til å fokusere på enten områder eller enkeltfaktorer i arbeidsmiljøet hvor innebar høy risiko. Kartlegging av områder kan være å se på arbeidsmiljøet inne i et rom eller ute på et bestemt sted på plattformene, og kartlegging av faktorer kan være å se på eksponering av enkeltfaktorer som eksempelvis støy, støv eller kjemikalier. I dette tilsynet ble de utfordret til å kartlegge hva en gruppe arbeidstakere *samlet* ble utsatt for i løpet av et tidsrom. Dette var for de aller fleste av mine informanter nytt. For å kunne finne ut av det, beskrev mange at de måtte tenke på en ny måte. Noen slet med sammenstillingen av de data de hadde og klarte ikke å svare godt på oppgaven, mens andre utarbeidet egne verktøy og klarte å sammenstille dataene til en samlet beskrivelse og et samlet bilde på risikoforhold for gruppen. Alle var enige i at dette arbeidet hadde krevd veldig mye av dem, både av den enkelte, men også i forhold til samarbeid mellom personer innad i selskapene og med samarbeidsselskapet. Noen så mer positivt på dette arbeidet i forhold til at det hadde vært nyttig, enn andre.

Noen beskrev utfordringer i å få tilgang til data om sine arbeidstakere, og dette gjaldt først og fremst entreprenørselskapene. De eier ikke plattformene/arbeidsplassene til sine egne ansatte og beskrev dermed å enten ikke ha tilgang til å reise ut på plattformene, oftest på grunn av manglende helikopter- eller sengekapasitet, eller i å ikke kunne påvirke arbeidsforholdene, og at det derfor ikke var vits i å reise ut og sjekke dem. En entreprenør anså at det kunne bli vanskelig å få tilgang til plattformene, men sa de ikke hadde prøvd. Derimot sa en representant fra en annen entreprenør at de var ute på jevnlige inspeksjoner, og at de opplevde å ha store muligheter til å få gjennom sine ønsker for utbedringer.

Små virksomheter som gjerne er del av store internasjonale selskaper/konsern, kan ha utfordringer i forbindelse med at de gjerne rapporterer tall fra arbeidsmiljøkartlegginger inn i store internasjonale datasystemer, og det da kan by på utfordringer å skulle ta ut data for å rapportere i forhold til spesifikke arbeidstakergrupper, uten eventuelt å måtte gjøre mye arbeid for å systematisere dataene manuelt.

Andre påpekte at det var vanskelig å kartlegge arbeidstakere som betegnes som *nomader*. Nomader reiser gjerne på mange ulike plattformer, kanskje alene eller kun som en liten gruppe, utfører jobber for mange ulike selskaper, er kun få dager på hvert sted, har ikke verneombud fra eget selskapet og er ikke ofte i direkte kontakt med arbeidsgiver i eget selskap. Det ble vanskeligere å skaffe data om arbeidsforhold og samlet eksponering dersom de jobbet slik. Enkelte informanter mente at disse personene vanskeligere kunne stille krav til forbedringer til arbeidsmiljøet. Et verneombud fra et operatørselskap sa at det var utfordrende for han å holde oversikt og kontakt med alle som kunne defineres å tilhøre denne kategorien arbeidstakere.

Videre ble det påpekt at det var vanskeligere å oppdage samlet risikopåvirkning dersom arbeidstakerne hadde arbeidsoppgaver på store deler av installasjonene, kontra de som kun jobbet på et område av plattformen, da det ble flere arbeidsoperasjoner som måtte kartlegges og det var store forskjeller på personer innad i en definert gruppe.

Videre var der flere ytre forhold som påvirket. Blant annet fikk selskapene god tid til å svare på tilsynet, og dette ble av flere sett på som et gode. De beskrev at de hadde fått god tid til å gå nøye gjennom kartlegginger og annet materiale de hadde, og fått god tid til å samarbeide med både selskapet i kontrakt med dem, men også ulike roller i egen bedrift. På den andre

siden ble tilsynet beskrevet som et svært krevende arbeid som kom på toppen av deres allerede planlagte gjøremål. Tilsynet krevde både samarbeidsmøter av ulik karakter, runder med diskusjoner for å komme til enighet om valg og bestemmelser, kartlegginger, utarbeidelse av metodikk for å kunne sammenstille data, møter og seminarer hos Ptil, intervjuer og skriftlige rapporter og presentasjoner. Og selv om ikke alle selskapene hadde gjort disse tingene like grundig, eller at noen hadde mer data enn andre som de kunne bruke uten større anstrengelser, ble andre arbeidsoppgaver skjøvet til side mens tilsynet pågikk. Og det at deler av dette tilsynet i tillegg hadde blitt utsatt og dratt ut over lang tid, hadde gjort at mange andre oppgaver nå *stod på vent*.

Ptils videre arbeid med tilsynet ble også kommentert. Etter at tilsynet var meldt og ting var avklart, skulle selskapene utarbeide et skriftlig svar og stille på påfølgende intervjuer. Noen mente de hadde fått gode råd i prosessen og at intervjuene oppklarte forhold både fra intervjuobjekt til Ptil og omvendt, mens andre mente de hadde fått lite støtte og at Ptil ikke hadde satt seg inn i svarene deres før de ble intervjuet. Videre var der usikkerhet rundt det at de ikke visste *”hvordan de hadde scoret”*, da tilsynet enda ikke formelt var avsluttet, selv 1 ½ år etter det ble meldt, og de ikke visste om der ville komme flere spørsmål eller oppgaver fra Ptil innenfor samme tilsyn.

I etterkant av selskapenes svar på tilsynet kom Ptil med en rapport til hver av dem, og i tillegg kom de med en samlerapport som ble offentliggjort (Ptil, 2008). I samlerapporten hevder Ptil at spesielt entreprenørselskaper ikke følger opp risikoforhold for enkelte grupper på en tilstrekkelig måte. Disse rapportene virker til å ha blitt oppfattet noe ulikt. Noen selskaper mente det ikke var rart om så var, på grunn av ulike forhold som påvirker muligheten til å innhente data omkring noen grupper av ansatte, og som er beskrevet i dette kapittelet. Likevel var det flere av entreprenørselskapene som ikke var enige i rapportene og tilbakemeldingene, da de mente å ha god styring av risiko for sine arbeidstakere. Noen av punktene de hadde fått *”minus”* på, kunne de forklare med ulike kontekstuelle årsaker og som ikke var et generelt trekk i deres selskap. På den andre siden kunne en slik rapport fra Ptil brukes av arbeidstakere i dialog med både eget selskap og operatører til å få gjennomslag for høynet fokus og utbedringer. En sa at *”Det største utbyttet for meg er at vi har fått økt fokus på min arbeidsgruppe. Det er viktig at andre forstår den jobben vi gjør og at vi slik får økt anseelse. Med større anseelse har en lettere for å få gjennomslag for økte sikkerhetstiltak,*

forbedring av utstyr som kan forbedre sikkerheten og lettere arbeidssituasjon for oss offshore.”

5.1.2 Standardfastsetting

Jeg ser på standardfastsetting i mitt case til å være de rammer som virker inn på hvordan selskapene ivaretar arbeidstakere i petroleumsindustrien, og da spesielt risikoutsatte grupper. Informantene beskrev både ytre og indre rammer, hvor de ytre eller eksterne rammene settes av andre, mens de indre settes av selskapene internt.

Alle selskapene må generelt følge eksterne krav i form av lover, forskrifter og standarder. Informantene opplyste at de finner alt de trenger av dette, med veiledninger og fortolkninger, på Ptil sine hjemmesider og at de hadde god oversikt over dem. På den andre siden er der ulike meninger om dette regelverket. Informanter ga meg innblikk i deres ulike grad av tro på at dette regelverket virker til å ivareta risikoutsatte grupper. Noen var fornøyde med det funksjonelle regelverket og kunne ikke se at noe manglet. Andre påpekte *at ”regelverket er bra, men folk må begynne å etterleve det.”* Andre igjen mente regleverket generelt sett var bra, men at noen forskrifter burde klargjøres bedre, hvor de kom med ulike uttalelser og forslag til forbedringer. Noen foreslo å utdype forskriftene med henvisning til flere standarder, andre å tydeliggjøre selve forskriftsteksten. Jeg ser ikke overvekt av dette synet verken hos operatører eller entreprenører, men jeg ser at verneombudene i grove trekk er enige i at regelverket er for vagt. Eksempler på uttalelser er; *”Regelverket fungerer godt i forhold til enkeltfaktorer, men dårligere på helhet.”*, *”Regleverket gir rom for tolking og da får en unødvendige diskusjoner.”*, *”Noen misforstår ordet ”bør”, og derfor må dette forklares bedre i regelverket.”* og *”Dersom en ønsker felles praksis, må regelverket bli tydeligere.”* På den andre siden påpekte noen at det kunne være vanskelig å skrive noe spesifikt omkring risikoutsatte grupper inn i regelverket. Mennesker reagerer ulikt på eksponeringer, og det fins mange spesialområder innenfor bransjen som vanskeliggjør å få inn alle fasetter i spesifikke standarder.

I tilsynet ble blant annet dette med å sammenstille dataene til å gjelde for grupper av arbeidstakere, ved å se på summen av enkeltfaktorer, vanskelig for de aller fleste. Ikke mange var vante med å tenke på denne måten og det var vanskelig å få det til. Nettopp i forhold til Arbeidsmiljølovens § 4-1 om *”fullt forsvarlig arbeidsmiljø ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet”*, innrømmet noen at dette arbeidet hadde vært

frustrerende og at det her ikke fins noen standard som beskriver kravene spesifikt. Som en uttrykte det; *”at en skal se faktorene enkeltvis og samlet, det er lett å si, men vanskelig å gjøre.”* I dette arbeidet beskriver en del av informantene mine ulike grader av gjetting, synsing, diskusjoner og kjøpslåing for å klare å sammenstille data, og resultatet ble da at hvert enkelt selskap fant individuelle metoder for å løse oppgaven på.

Noen kom med kommentarer i forhold til spesifikke områder hvor regelverket hadde sine begrensninger eller til spesifikke paragrafer; *”Med et funksjonelt regelverk er det større fare for å overse og miste detaljer.”*, *”Regelverket gir utfordringer på eldre plattformer.”*, *”Det er ingen som føler ansvar for de arbeidstakerne som jobber som nomader og stadig forflytter seg, og disse må spesifikt inn i regelverket.”*, *”Jeg har ikke tillit til at regelverket alene er nok, og vi trenger et sterkt Ptil som kontrollerer bransjen.”* og *”Ord som ”tilstrekkelig” gjør regelverket til et minimumsregelverk.”* Noen mente påseplikten, jamfør Rammeforskriften § 5, var for tung for operatørene å overholde, dersom de skulle påse alt den innebar, og sa de ikke hadde mulighet til det, men at *”påseplikten baserer seg på ansvar og tillit, og uten tillit kan du glemme den. Vi tar stikkprøver, men er dette godt nok?”* Derimot sa andre; *”Vi prøver å gjøre forskjellene mellom operatør og entreprenør mindre ved å være ”tags” på entreprenøren og følge med at de har ting i orden.”*, *”Vi kjører kurs for innleide, for dette minsker forskjellene mellom oss.”* og *”Vi foretar stadig revisjoner av våre underleverandører.”*

Ingen av mine informanter fra selskapene var imot det funksjonelle regelverket, men de aller fleste var enige om at hele bransjen måtte lære mer om regelverket, og at det da ville fungere bedre; *”Det er viktig å forstå regelverket for å vite hva som skal til, og detaljene skal være med å høyne standarden, men manglende kunnskap kan redusere standarden.”* Her ble det trukket frem at det var forskjeller mellom operatøransatte og enkelte entreprenøransatte. Operatøransatte jobber gjerne fast på norsk sektor, de kjenner kulturen og regelverket godt, de forstår tolkingen av det og de har sine interne krav forankret i det norske regelverket. Entreprenøransatte kan derimot ofte jobbe i ulike nasjoner og kulturer, de har gjerne ikke lang erfaring med det norske regelverket og deres interne krav er av internasjonal karakter og dermed ikke spesifikt tilpasset norske forhold.

Det ble sagt av en av mine informanter at regelverket er tøft og krever ressurser av selskapene for å kunne påse at de oppfyller det. De skal ha kompetanse på regelverket og denne må

oppdateres. De sa det gikk en del tid til å diskutere om de faktisk oppfylte kravene eller ikke, og dette gjelder spesielt i saker hvor regelverket er vagt og upresist.

I tillegg til regelverket bidrar også selskaper i ulik grad å sette rammer for hverandre. Her snakker vi både om formelle rammer og mer uformelle rammer, hvor formelle rammer eksempelvis kan være kontrakter og uformelle rammer kan være makt i forhold til hvor de er i hierarkiet. Informantene i entreprenørselskapene så kontraktene med operatørene som deres nærmeste og tyngste kravene. De opplevde seg styrt av fokuset til operatørene og sa at *”regelverket er spesielt for oss, for vi er ikke riggeiere. Vi er gjester og kontrakter er det som regulerer oss.”* Videre sies; *”Vår viktigste rammebetingelse er kontrakten, mens Ptil sine rammebetingelser kommer litt i bakgrunnen for oss og er mer aktuelle for operatørene.”* På mitt spørsmål om de kan forhandle spesifikke ønsker inn i kontraktene, sa de; *”Det er ikke slik det virker. Hvis kontrakten er vond, så blir prisen vår høy, er den snill, så blir prisen lav.”* og *”Kontrakter handler om penger og HMS- kapitlene i kontraktene er oftest nokså like. En kunne sikkert kreve ting i kontraktene, men jeg tviler på om vi ville fått gjennomslag.”* To av verneombudene mente de burde være med i kontraktsforhandlingene som pågår før en kontrakt inngås, da de sa at innholdet i noen kontrakter er med å gi noe av det risikobildet en ser offshore. Det ville gi større mulighet til å sjekke eksempelvis antall personer som er planlagt til å utføre en jobb. *”Dette er spesielt viktig nå når oljeprisen er så lav, for da blir det større fokus på kostnader og hver enkelt ansatt blir utsatt for et større press dersom det planlegges med en minimumsbemannings.”*

Entreprenørselskapene var veldig bevisste på deres begrensede mulighet for å kunne sette standarder i forhold til arbeidsmiljøforhold offshore når de ikke eier plattformene. De opplevde at der ofte var forskjeller i måter å utføre arbeidsoppgaver på og ulik kultur i forhold til fokuset på risikoreduserende tiltak fra installasjon til installasjon, og var bevisst at dette kunne utsette dem for høyere risiko. Arbeidsmiljøfaktorer ble diskutert med operatøren, men de opplevde å ikke ha direkte påvirkningsmuligheter her, kun indirekte. Av den grunn fokuserte de sterkere på der de opplevde å ha reell påvirkning, nemlig på sine egne arbeidstakere. De var veldig bevisste på å gi dem opplæring og implementere en god kultur for å ivareta sitt selskaps høye standard i forhold til blant annet prosedyrer, og på denne måten unngå at *”folk tar snarveier og kutter hjørner.”* Som en sa; *”Vi må ta vare på oss selv og kan ikke stole på at andre passer på oss.”* De satte her interne standarder for slik å styre risiko.

Alle selskapene har også interne krav i form av eksempelvis retningslinjer og prosedyrer å følge. Både operatører og entreprenører jeg intervjuet hadde omfattende og detaljerte krav i tillegg til det eksterne regelverket, og selv om det var ulike varianter, var alle bevisst disse kravene. De internasjonale selskapene hadde mange av sine interne standarder felles for store konsern, og det var ikke alltid at disse var fundamentert etter norsk regelverk, men her var ett selskap veldig klare på at de fulgte de strengeste kravene av dem.

I petroleumsindustrien er det en mengde bransjestandarder som ikke er skrevet inn i regelverket, men som henvises til i veiledningene av forskriftene. Videre er det laget mange anbefalinger for konkrete arbeidsoppgaver og situasjoner. Mange av disse standardene og anbefalingene er laget i et trepartssamarbeid mellom arbeidsgiverforeninger, med representanter fra både operatører og entreprenører, Ptil og fagforeninger. Standardene er ofte henvist til i veiledningene til forskriftene, og anbefalingene fungerer som "beste praksis" og er basert på diskusjoner og samarbeid, ofte i forumet *Samarbeid for sikkerhet*. Disse fungerer også som krav til industrien. En av informantene mente det funksjonelle regelverket var vanskelig å etterleve uten slike bransjeutvalg som eksempelvis en arbeidsgiverforening er, hvor partene kan møtes og hvor det blir presentert endringer i både regelverk og standarder, og hvor det blir gitt mulighet for innspill via høringsrunder.

Ptils fokus og måte å drive tilsyn på fungerer i praksis også som et slags krav. Når Ptil hvert år legger frem hovedprioriteringene for året som kommer, vet selskapene hva det er stor sjanse å få tilsyn i forhold til. En informant sa at "*Ptil gir viktige signaler med å prioritere, og det sier noe om hvor bransjen har svakheter.*" Disse prioriterte områdene ble ofte implementert i selskapenes egne planer og jobbet med, og på den måten kunne de ligge i forkant dersom de skulle få tilsyn. Videre sa noen informanter at det var større sjanse for å få flere tilsyn dersom de i ett tilsyn ikke hadde vært i henhold til kravene. "*Det er viktig for oss å vise Ptil at vi er gode.*" En informant sa; "*Uten tilsyn i lengre perioder vil det utvikle seg en ukultur hvor vi sløves ned og tar for lett på HMS.*"

Flere informanter kalte Ptils tilsyn i forhold til risikoutsatte grupper for et kartleggingstilsyn, hvor Ptil ville sjekke selskapenes kunnskaper om risikoutsatte grupper og om de hadde en god metodikk for å identifisere slike. Flere sa at Ptil var ute etter å lære selv, og at de derfor gikk så bredt ut og ville samle inn kunnskap fra så mange selskaper som mulig. I forhold til dette tilsynet var de aller fleste enige i at tilsynet var noe vagt formulert fra Ptil sin side, og

dermed var det vanskelig å oppfatte hva Ptil egentlig ville ha svar på. Flere mente selve tilsynet ble for bredt og med for få konkrete spørsmål og manglende mal på hvordan det skulle svares på, og at Ptil burde spisset og tydeliggjort tilsynet på en bedre måte. Mange mente at denne tilsynsformen skilte seg ut fra de mer ”vanlige” tilsyn de hadde hatt før. Et mer ”vanlig” tilsyn beskrives som at Ptil kommer på inspeksjon og sjekker ut om de kan vise til systemer og håndhevelse av systemer *i henhold til* forskrifter eller standarder. I dette tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper opplevdes ikke at de ble sjekket i henhold til noe, for de visste ikke hvor nivået skulle ligge og de fant ikke klare krav til hva de skulle levere.

Andre mente at det var nettopp dette som var styrken og det som var spennende med dette tilsynet. Endelig kunne de få bruke kunnskapen sin til noe nyttig i forbindelse med et tilsyn og de kunne fokusere på noe som de selv mente var viktig for dem og selskapet.

Et operatørselskap mente det var godt at tilsynet denne gangen også ble rettet mot entreprenører direkte. Ofte var det operatører som primært fikk tilsyn, mens entreprenører bare indirekte ble trukket inn, og hvor mange forhold ble definert inn under *påseplikten* i Rammeforskriften § 5. En operatørsatt sa at de ofte følte seg som en buffer mellom Ptil og entreprenørene, og hvor entreprenørene kunne gjemme seg bak denne forskriftsparagrafen. En annen sa at Ptil burde ha konkrete tilsyn mot eksterne BHT, for mange av dem som det var mulig å kjøpe tjenester av, hadde for lite kunnskap og kompetanse.

Noen mente at Ptils måte å kjøre dette tilsynet på, ble veldig ressurskrevende for dem. De måtte bruke mange arbeidstimer for å svare på tilsynet og i tillegg ble de fakturert for timene som Ptil brukte på det. Når da tilsynet var så omfattende som dette, ble det veldig kostbart, og jeg fikk følgende utsagn; ”*Jeg er skeptisk til hvordan Ptil finansierer virksomheten sin.*” og ”*Vi er ikke ressursatt slik som operatørselskaper er, og hvis Ptil skal kjøre mange slike tilsyn, kommer det til å koste mer enn det smaker.*” En entreprenør mente at når de ikke var vant med å få og svare på tilsyn fra Ptil, så ble spesielt dette tilsynet som var så krevende og omfattende, et tyngre krav på dem enn de som hadde erfaring med tilsyn. De visste ikke hvilken standard Ptil forventet seg i selve besvarelsen, og dermed mente de dette var noe av årsaken til at de ikke hadde klart å vise hva de egentlig hadde på plass av styringssystemer i forhold til risiko.

På tross av kommentarer i forhold til Ptils måte å drive tilsyn på var nesten samtlige av informantene generelt positive til dette tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper. Mange likte at de ble ”tvunget” til å samarbeide med et annet selskap som de var i kontrakt med, og sa de hadde fått utviklet enda bedre samarbeid enn før. I tillegg sa flere av verneombudene sa at det var positivt at de ble trukket inn allerede i startfasen av tilsynet og at Ptil etterspurte deres mening, for enkelte ganger kommer vernetjenesten for sent inn i prosessene og at deres mening da i praksis ikke kan tas hensyn til.

5.1.3 Atferdsendring

Jeg har i de to foregående kapitlene presentert selskapenes håndtering av tilsynet og hva som har påvirket denne, og videre deres rammer for virksomhetene slik informantene oppfatter de å være. Nå vil jeg videre vise hva som ble presentert meg av endringer i selskapene i etterkant av tilsynet. Derimot er det også interessant å se nærmere på observerte behov som ikke er gjort noe med, dette fordi jeg anser at ikke-utførte oppgaver er en type atferd på lik linje som de utførte. Flere av informantene påpekte at tilsynet ikke formelt var avsluttet og at de foreløpig ikke hadde fått noen krav eller varsel om pålegg, og at de derfor ikke visste om tilsynet kom til å få ytterligere konsekvenser i form av adferdsendringer i fremtiden.

Selskapene hadde jobbet i noe ulik grad med tilsynet, men flere fortalte at prosessen med å svare på det hadde gitt en eller annen form for resultater. Gjennom denne prosessen hadde de tilegnet seg kunnskaper omkring forhold som de mente ikke var godt nok håndtert tidligere, og hvor de hadde satt i verk tiltak for å utbedre disse. Disse atferdsendringene ligger på ulike nivå i form av om de forekommer på individuelt eller mellommenneskelig nivå, avdelingsnivå, selskapsnivå eller om det også gir konsekvenser internasjonalt. Videre kan en også skille på om endringene har skjedd i form av individuell kompetanseøkning, i forhold som har med kommunikasjon å gjøre, i organisatoriske endringer eller tekniske utbedringer.

Flere av informantene sa de hadde fått innsikt i noe de ikke var klar over fra før, og spesielt gikk dette på risiko ved samlet eksponering av mange enkeltfaktorer innen arbeidsmiljøforhold. Mange beskrev at de hadde oppdaget at summen av eksponeringer bidro til en langt høyere risiko for den enkelte arbeidstaker enn de hadde trodd på forhånd. Eksempelvis kan det være foretatt områdekartlegginger av hvert område en person arbeider på, og som gir anbefalt maksimum oppholdstid på grunn av eksponeringsforhold, men det er

ikke tatt høyde for at personen går videre til et annet lignende område et annet sted på plattformen.

Noen beskrev å ha fått et fornyet fokus på ting de kunne en del om fra før. Samlet beskrev de på ulikt vis at arbeidet med tilsynet hadde gitt dem en årvåkenhet i forhold til dette som de kan ta med seg videre i sitt daglige arbeid med HMS. Videre hadde enkelte ansatte i internasjonale selskaper nå tatt regelverkskurs, fordi de hadde oppdaget at de manglet kunnskap om det norske regelverket i petroleumsindustrien. Et operatørselskap skulle nå, som et resultat av tilsynet, forske på hvor godt de klarte å overholde påseplikten etter Rammeforskriften § 5, for de innså det var en veldig tung oppgave om det skulle gjøres i tråd med forskriften.

Ptil utformet tilsynet på en slik måte at operatør- og entreprenørselskap måtte samarbeide med hverandre. Dette hadde ført til utvikling av tettere relasjoner mellom dem, noe som igjen førte til at det ble lettere å ta kontakt med hverandre når diskusjonstema kom opp. Flere informanter påpekte at mange praktiske ting raskt lot seg ordne dersom de bare tok kontakt og ga beskjed om problemer, og at det derfor var positivt at de nå hadde fått mer kunnskap om hvem som jobbet i de andre firmaene og lært mer om deres arbeidsoppgaver og roller. Noen sa de hadde blitt flinkere til å skrive ”stoppkort” til hverandre dersom de så noen som eksempelvis ikke brukte nødvendig åndedrettsvern.

Derimot påpekte én at det hadde vært krevende å være nødt til å samarbeide så tett med et selskap som ikke hadde ”noen” systemer på plass. Andre sa at de hadde vært heldige med valg av selskap de skulle samarbeide med, og derfor hadde det gått så godt. Kommunikasjon og samarbeid var ikke like velfungerende med alle selskaper, og dessuten medførte slike tilsyn ofte mye støy og mange diskusjoner i selskapene.

Videre forteller noen av informantene at de har utviklet kartleggingssystemer og digitale verktøy, noen for å kartlegge spesifikke arbeidsmiljøfaktorer og andre for å kunne sammenstille ulike eksponeringsforhold til å gi et bilde av samlet risiko og slik kunne lage risikoprofiler av grupper av arbeidstakere. En av informantene sa at de da lettere kunne drive risikobasert HMS-arbeid, fordi de nå kunne iverksette tiltak på områder hvor de kunne vise at risikoen var størst. *”Når først systemene og verktøyene er på plass, er det lettere å videreføre tankegangen i forhold til risikoutsatte grupper i fremtiden”*, sa han. En annen sa *”Nå har vi utviklet en metodikk og et verktøy som kan gi oss et bilde over samlet risiko, og dette kommer*

til å bli veldig nyttig for videre risikostyring i selskapet.” En informant fortalte at de hadde fått gjennomslag for å kjøre omfattende kursvirksomhet for en stor gruppe ansatte som følge av deres arbeid og Ptils respons på dette gjennom tilsynet. Derimot hevdet andre informanter sa at den største utfordringen de nå hadde, var å få satt kunnskapene etter tilsynet inn i system og planer, slik at de kunne videreføres til andre områder i bedriftene. Noen sa de var så store selskaper at dette ene tilsynet ikke var nok til å forandre noe i deres fokus og hverdag. Dessverre antok de at når tilsynet formelt ble lukket, så ville deres arbeid i forbindelse med tilsynet ende i en skuff og bli liggende der til Ptil eventuelt etterspurte noe mer.

Andre informanter trakk frem at de hadde fått mer innsikt i hva rammefaktorer betyr for risikoutsatte grupper, og ett operatørselskap hadde nå implementert et krav i kontraktene med entreprenørene, hvor de satte krav til at de skulle kunne identifisere slike grupper i eget selskap. Et av entreprenørfirmaene leide inn eksterne bedriftshelsetjenester, og der oppdaget de manglende kompetanse i tjenesten, og hadde nå fått leid inn den kompetansen som manglet for å kunne gjøre spesifikke kartlegginger offshore. De hadde ikke vært oppmerksomme på nødvendigheten av dette tidligere, og satte nå større krav til sin BHT. Et operatørfirma hadde også ansatt et koordinerende verneombud som skulle være kontaktperson for mange serviceselskaper, og det ble gjort for å bedre deres forhold offshore.

I forhold til fysiske utbedringer i etterkant av dette tilsynet, svarte flere selskaper at de hadde identifisert forbedringsmuligheter på mange punkter. Flere hadde endt med lange lister på mellom 30-70 mindre og større ting som måtte utbedres, og mange av oppgavene var allerede utførte da jeg snakket med dem. Det var ting som merking av dører, utplassering av bokser med ørepropper i støysoner, påsveising av løftekroker på tungt utstyr, innkjøp av spesielle hansker, til utbedring av ventilasjonsanlegg.

5.1.4 Oppsummering av empiri fra selskapene

Jeg har i dette kapitlet først presentert selskapenes utfordringer i å kunne samle inn data for å svare på tilsynet. Selskapene er mest erfarne i å kartlegge enkeltfaktorer av arbeidsmiljøbelastninger og i tillegg ha fokus på utsatte områder for eksponering. Derimot er det mange forhold som spiller inn på selskapenes muligheter til å innhente informasjon, og da spesielt i forhold til *grupper*, et perspektiv som flere synes er nytt og mer u håndgripelig. Jeg har delt disse utfordringene inn i indre og ytre forhold og presentert informantenes ulike oppfatninger av disse;

Indre forhold:

- Ulike erfaringer i operatør- og entreprenørselskap med tilsyn fra Ptil
- Variasjoner i forhold til hvem som arbeidet med tilsynet i selskapene
- Ulik oppfattelse av begrepet risiko
- Ulik oppfattelse av begrepet risikoutsatte grupper
- Ulik kompetanse og ressurser til kartlegginger av forhold som skulle inngå i tilsynet
- Ulik grad av samarbeid mellom operatør og entreprenør i kontrakt
- Ulik involvering av eksterne aktører i bransjen; Ptil, fagforeninger, arbeidsgiverforening

Ytre forhold:

- Uklarhet fra Ptil i presentasjon av tilsynet, spesielt i forhold til begreper
- Tilsynets tidsramme og omfang
- Ptils presentasjon av samlede resultater etter tilsynet

Informantene hadde ulike meninger om mange av disse forholdene, noen var positive, mens andre var negative. I hovedsak var alle enige om at fokuset i tilsynet var viktig og at det slik var et godt tilsyn. Noen sa at tilsynet hadde gitt mye informasjon og ny kunnskap omkring å tenke risiko i et gruppeperspektiv, og at de satt igjen med mye de kunne bruke i fremtiden, mens andre fremhevet en læringsrik prosess og et verdifullt samarbeid. Noen hadde utviklet kartleggingssystemer og digitale verktøy, mens andre trakk frem fysiske utbedringer. Derimot sa noen at tilsynet hadde vært veldig ressursmessig krevende, og de stilte spørsmål med om den nytte de fikk ut av det kunne forsvare den samlede innsatsen de hadde ytt. Det ble også trukket i tvil om i hvilken grad dette tilsynet kom til å få positive konsekvenser for fremtiden, eller om arbeidet bare ble liggende i en skuff.

Jeg har også presentert informantene sine meninger omkring hvordan standardfastsetting eller målsetting setter rammer for slike risikoutsatte grupper, både eksterne og interne rammer. Flere av informantene opplever frustrasjon i forhold til at regelverket er for vagt og upresist, og noen har ikke tiltro til at regelverket alene skal kunne ivareta risikoutsatte grupper. Senere, i kapittel 6, skal jeg bruke denne empirien i drøftingen omkring om Ptil kan fungere som en endringsagent, men først vil jeg presentere Ptil sitt formål og arbeid i dette konkrete tilsynet.

5.2 Petroleumstilsynet

Petroleumstilsynet har myndighetssansvar for petroleumsnæringen og skal blant annet føre tilsyn med at aktørene i denne etterlever de rammer og vilkår som er fastlagt for virksomheten. Det er en industri som har vokst i omfang de senere år og blitt stadig mer krevende å kontrollere, mye grunnet forhold som økende kompleksitet i aktørbildet, utvikling av ny teknologi og bransjens aldrende innretninger. Jeg vil nå se på Ptils mål for og arbeid med tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper. Empirien er basert på tre intervjuer med ansatte i Ptil og tilsynsrapporter og diverse andre dokumenter som omhandler risikoutsatte grupper, både på Ptils internettside og i publikasjoner utgitt av Ptil. Også dette materialet blir presentert i henhold til Hood et al. (2001) sine begreper; informasjonsinnhenting, standardsetting og atferdsendring, men nå ser jeg dette spesifikke tilsynet fra reguleringsregimets side og hvordan de her prøver å påvirke selskapene i petroleumsindustrien.

5.2.1 Informasjonsinnhenting

Selv om petroleumsnæringen nå er i utvikling og en blant annet ser et mer komplekst aktørbilde, har bransjen vært sett på som oversiktlig og overkommelig å holde oppsikt med. Ptil bruker mesteparten av kapasiteten sin på operatørene, en god del på rederne, men mye mindre kapasitet direkte på entreprenører og underleverandører. De jobber slik av flere årsaker, for det første ville det krevd enorme ressurser å adressere mange av entreprenørene og enda mer å adressere mange av underleverandørene med tilsyn, på grunn av antall selskaper en finner på disse nivåene. Videre har operatørene en påseplikt som tilsier at de skal påse at dem de har kontrakter med, i tillegg til deres underleverandører, har styring på risiko for sine ansatte. På den andre siden prøver Ptil å adressere flere nivåer innen aktørbildet på samme tid, for å se hver av dem i relasjonen.

Petroleumstilsynet har tilgang på en mengde data, både om aktørene i industrien og om risikoforhold i bransjen. De får innrapportert alle hendelser og skader som skjer i detaljer. Videre innhenter de mye informasjon via tilsyn de fører, egne undersøkelser som eksempelvis RNNP og de får også innblikk i forhold i bransjen via søknader om blant annet samsvarsuttalelser, levetidsforlengelser og unntak fra regelverket. De får informasjon om bransjen gjennom granskinger de utfører i etterkant av hendelser og ulykker, og i tillegg er de med i et utstrakt partssamarbeid mellom de ulike aktørene i næringen.

Ptil sier at de hadde sett indikasjoner på ulikheter mellom entreprenøransatte og operatøransatte når det gjaldt arbeidsmiljø, før tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper, spesielt utav RNNP dataene, men de hadde ikke hatt godt nok belegg for å kunne fastslå noe sikkert. Fagforeningene hadde lenge påpekt at der var skjevheter mellom entreprenøransatte og operatøransatte, mens andre mente kontraktene regulerer godt nok, og dermed måtte Ptil arbeide systematisk og *"bygge opp en sak steg for steg"*. Ptil sier de ville igangsette et tverrgående tilsyn for å undersøke deres bekymringer omkring sammenhenger de hadde sett tendenser av i deres datagrunnlag.

Ptil sier at regimet deres er bygget på tillit, og de har tillit til at aktørene i bransjen er kompetente og tar ansvar. Målet med dette tilsynet var at aktørene skulle oppdage egen rolle i samspillet mellom selskapene, ved hjelp av å arbeide sammen omkring de problemstillingene som ble definert. Ptil ville aktørene skulle bli mer bevisst i forhold til type kontrakter de har, arbeidsorganisering og hvordan rammebetingelser spiller inn på risikoforhold, og på bakgrunn av dette ta ansvar for å arbeide for utjevning av eventuelle forskjeller mellom entreprenøransatte og operatøransatte. De sier at bildet over aktører og grenseflater mellom dem ikke er noe glansbilde, men at det er bransjen sammen som kan håndtere risiko og ikke en av aktørgruppene alene. Videre var derfor målet i dette tilsynet å få til et utstrakt samarbeid og en erkjennelse av at nettopp samarbeid, og gjerne også andre samarbeidsformer, var nødvendig for å håndtere risiko i dette aktørbildet.

De brukte mye ressurser i å planlegge tilsynet best mulig. Tilsynet var svært ambisiøst og krevde sterk styring, hvor det å skulle involvere så mange mennesker internt i Ptil krevde mye planlegging. På forhånd inviterte de en del ressurspersoner med ulik kompetanse og erfaring i bransjen til et arbeidsseminar hvor de ville ha hjelp i tankeprosessen omkring dette med risikoutsatte grupper. Videre standardiserte de kategorier og laget fellesvariabler i ulike databaser hvor de hadde mye erfaringsmateriale, og gjorde det slik mulig å kunne tilby selskapene som ble satt under tilsyn en mengde data som de kunne bruke til sammenligning med egne data. Deretter presenterte de tilsynet på et informasjonsmøte, hvor de adresserte både operatør og entreprenør i kontrakt med hverandre, og hvor det slik ble nødvendig med samarbeid for å kunne svare på tilsynet.

Ptil ønsket å innhente og sammenstille kunnskap fra selskapene for å få bedre forståelse av risikoutsatte grupper, og de beskriver å ha fått inn mye informasjon, hvorav en del av denne

var ny for dem. De kjente ikke til alle forholdene og sammenhengene i materialet fra før. De sier *”Vi har fått dybdeinnsikt i hvordan hverdagen er for mange selskaper og hva som er med på å gjøre det vanskelig for noen i å oppnå fullt forsvarlig HMS nivå.”* Videre sies at disse resultatene ikke gir grunn til ubegrenset tillit til bransjen i forhold til styring av risiko, og at de ser der skjer en svekkelse av HMS nivået og en grad av systemsvikt jo lenger nedover en kommer i kontraktskjeden. De sier det er all grunn til å tro at både makt, påvirkningsmulighet, kompetanse, systematikk og styring er synkende her. Det er blitt mer vanlig å bruke mange kontraktsledd, og Ptil mener at langt ute i kontraktskjeden er det vanskelig å følge opp arbeidstakergrupper og at der videre er uklare ansvarsforhold. De håper at dette tilsynet har brakt innsikt i et grunnleggende problem som på sett og vis har vært fornektet frem til nå, men som en ikke lenger kan leve med og derfor må gjøre noe i forhold til.

5.2.2 Standardfastsetting

I tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper har Ptil brukt flere ulike lover og forskrifter som kravgrunnlag, blant annet Arbeidsmiljøloven § 4-1 om fullt forsvarlig arbeidsmiljø ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet. De har også brukt flere paragrafer i Rammeforskriften, Aktivitetsforskriften og Styringsforskriften, hvorav de fleste omhandler risikoreduksjon, kvalifisering og oppfølging av andre, analyse av arbeidsmiljøet, forbedring, kontroll med arbeidstakernes helse og tilrettelegging av arbeid og spesifikt om faktorer i arbeidsmiljøet. *Påseplikten* i Rammeforskriften § 5, hvor *”operatøren skal påse at alle som utfører arbeid for seg, enten personlig, ved ansatte, ved entreprenører eller underentreprenører, etterlever krav som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen”*, er derimot kun brukt i til sammen to små underpunkter i de syv rapportene.

Ptil mener i utgangspunktet at regelverket for bransjen er godt nok for å ivareta det komplekse bildet av aktører og dermed også risikoutsatte grupper, fordi regelverket gjelder for alle. Blant annet skiller det ikke mellom grupper og det sier noe om eksponering av arbeidsmiljøfaktorer, både enkeltvis og samlet. På den andre siden sier Ptil at hele regelverket trenger ikke være funksjonelt, i tilfelle noen finner ut at enkelte deler ikke er hensiktsmessige. De har ikke tro på å bytte ut hele det overveiende funksjonelle regelverket med et mer detaljert regelverk, fordi de ikke ser hvordan et slikt bedre skal kunne ivareta risikoutsatte grupper. Men de sier de trenger mer data og forskning omkring sammenhenger, blant annet

om regelverket er godt nok til at en faktisk får et klart ansvar i forhold de rammebetingelser en legger for andre, før de kan ta stilling til om der trengs endringer i regelverket.

Tilsynet har ulike tilsynsstrategier, men starter alltid på nederste trinn som er *dialog*. I dette tilsynet hvor Ptil ønsket å utvikle en prosess i forhold til å tenke i et gruppeperspektiv og identifisere grupper kontinuerlig, hadde de tro på at kun dialog ville føre frem. De sier å ikke ha funnet noen åpenbare brudd på regelverket i dette tilsynet og kommer derfor ikke til å gå lenger ”opp i trappen” i forhold til virkemidler som de har mulighet for å iverksette.

Ptil anser kontraktsforhold å være en viktig del av rammebetingelser i bransjen. I utgangspunktet er det ikke grenser for hva som kan tas inn i en kontrakt, men Ptil sier videre at selskapene ikke utnytter kontraktsregimet positivt til å kompensere for slike skjevheter en nå har sett i dette systemet i forhold til operatører og entreprenører. De anser at kontrakter er et område hvor det kan skje forbedringer og hvor en må tenke mer proaktivt og offensivt for å ivareta risikoutsatte grupper.

På den andre siden sier de at en kan ha kontrakter som sier en skal følge loven, men å påse og sikre at dette gjøres er en kjempeutfordring. Standarden NORSOK S-006 omhandler HMS evaluering av leverandører, og Samarbeid for sikkerhet har skrevet anbefalinger i forhold til HMS i kontrakter og at verneombudstjenesten skal være med i kontraktsforhandlinger. Disse er anerkjente og utarbeidet i et trepartssamarbeid i bransjen, men likevel ser ikke dette med kontrakter ut til å fungere optimalt.

5.2.3 Atferdsendring

Tilsynsvirksomheten i forbindelse med risikoutsatte grupper har ført til at Ptil har fått ny kunnskap om forhold i bransjen. De sier at tilsynet har bidratt til bevisstgjøring av forskjellen i risikoprofiler for ulike grupper. Det viste videre at det er behov for en bedre forståelse for hvordan operatør i samarbeid med entreprenør kan utvikle rammebetingelser som ivaretar entreprenøransatte grupper. Ptil har derfor engasjert *Sintef Teknologi og Samfunn* for å gjøre et utredningsarbeid i forhold til begrepet rammebetingelser, og håper de kan bidra med noe som kan være til nytte i næringens arbeid med å vurdere rammebetingelsers betydning for risiko for grupper og utvikling av risikoreduserende tiltak. For Ptil tror at næringen selv må finne løsninger på dette som nå er kommet frem i forhold til risikoutsatte grupper. De sier at når først næringen innser at det eksisterer forskjeller, så kan de ikke leve med det.

Når det gjelder lignende tilsynsform i fremtiden sier Ptil at de må ha en allsidig tilsynsmåte slik at de ikke blir forutsigbare for industrien. Derimot er de fornøyd med å bruke et gruppeperspektiv i tillegg til andre perspektiver som eksempelvis område-, eksponerings- og arbeidsprosess- perspektiver.

5.2.4 Oppsummering av empiri fra Ptil

Ptil har tett oppfølging av bransjen og gjorde et stort forarbeid hvor de innhentet og sammenstilte mye informasjon før de førte dette tilsynet. Med bakgrunn i den kunnskapen de hadde, utarbeidet de tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper på en slik måte at de mente de ville ha mulighet for å oppnå målet med tilsynet. De fikk inn mye ny informasjon omkring hvordan selskapene tolker regelverket og hvordan de arbeider for å følge de kravene som fins på området. På bakgrunn av hva de fikk av svar og hvordan de tolket disse, har de mulighet til å videre vurdere både regelverk og egen måte å føre tilsyn på.

5.3 Samlet datagrunnlag for drøfting

Jeg har nå presentert empirien slik den har fremstått for meg gjennom intervjuene og dokumentanalysen. Denne empirien har jeg samlet i korte trekk i Hood et al. (2001) sin analysemodell for reguleringsregimer, jamfør tabell 5 på neste side.

Ptil igangsatte altså et relativt nytt tilsyn mot bransjen. Samlet sett ser vi at selskapene har hatt ulik opplevelse av tilsynet i forbindelse med risikoutsatte grupper og ulike utfordringer i arbeidet med å svare på dette. Magne Ognedal, direktør i Ptil, uttaler følgende i årsberetningen for 2009;

”Vi må alltid jobbe smartere og mer målrettet for å bidra best mulig til en sikrere industri, følge utviklingen i vår endringsorienterte bransje og ... Men vi må gjøre det på vår måte.” (Ptil, 2009b).

Og nettopp dette har Ptil anledning til. De kan iverksette tilsyn overfor alle aktører i bransjen, og de har anledning til å utforme dem på den måten de finner best, men i hvilken grad er tilsynsstrategien og fokuset som Ptil velger opplevd av selskapene i å være egnet til å bidra til en sikrere industri? I samme årsberetning skriver de videre at de *”håper artikler og resultater blir lest, forstått, diskutert og brukt”*, og jeg vil i det påfølgende kapittel med drøfting av

problemstillingen i alle fall gjøre én av disse delene; nemlig *diskutere* Ptils strategi og resultater av dette tilsynet i forbindelse med risikoutsatte grupper.

Strukturdimensjon	Fokus: Tilsyn ift risikoutsatte grupper (RUG) i petroleums-bransjen.	Prosessdimensjon delt i kontrollkomponentene:		
		Informasjons-innhenting	Standardfastsetting	Atferdsendring
	<u>3 operatør- og 3 entreprenør-selskaper utsatt for tilsyn ift RUG:</u> <ul style="list-style-type: none"> Markedssvikt Aktører og interesser Offentligheten 	Risikoforhold sett i et gruppeperspektiv, ulike aktørers oppfatning, påvirkning utenfra: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Bransjen preges av et komplisert aktørbilde ⇒ Bransjen er nøye fulgt av interesser og offentlighet ⇒ Aktørene opplever varierende grad av markedssvikt når det gjelder RUG ⇒ Mange har brukt store ressurser ift tilsynet og innhentet mye informasjon ⇒ Selskapene har støtt på ulike utfordringer i dette arbeidet 	Opplevelse av regelverkets ivaretagelse av RUG og Ptils måte å føre tilsyn på: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Selskapene har ulike rammebetingelser som påvirker dem, både indre og ytre ⇒ Varierende, men mange opplever manglende tydelighet i både regelverket og selve tilsynet ift klargjøring av begrepet RUG og hvem har risiko ift hva ⇒ Utfordringer i å følge regelverket, eks. manglende tilkomst offshore og omfattende påseplikt 	Endringer i selskapene som følge av fokuset på RUG: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Varierende, men en del ny kunnskap, nyttig prosess, fornyet fokus på arbeidsmiljø, nytt perspektiv (ift. grupper) ⇒ Fysiske utbedringer ⇒ Bedrede samarbeidsforhold ⇒ Utvikling av ny metodikk og ulike nye verktøy for kartlegging av risiko ift. arbeidsmiljø-faktorer; både enkeltvis og samlet
	<u>Petroleumstilsynet (Ptil):</u> <ul style="list-style-type: none"> Størrelse Struktur Regulerings-måte 	Ptils kunnskap og forarbeid før tilsynet: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Ptil har tett oppfølging med bransjen og dermed mye kunnskap om risiko og sammenhenger ⇒ Gjorde standardiseringer i databaser for å bedre sammenstilling og uttak av data ⇒ Planlegging, dialog med bransjen, info-møter, intervju, oppfølgingsmøter 	Regelverket ift RUG, Ptils måte å føre tilsyn på. <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Regelverket skiller ikke på grupper, men gjelder for alle ⇒ Ptil valgte ut selskaper som er ulike på flere områder, og de har dermed ulike forutsetninger for å svare på tilsynet ⇒ Ptil var vag og uklar i enkelte deler av tilsynet, eks. ift. rammefaktorer 	Ptils rapporter til selskapene og samlerapport: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Ptils funn i tilsynet oppsummeres og deles med industrien i form av rapporter og årsmeldinger ⇒ Hevder det er store forskjeller mellom operatør- og entreprenørselskaper ift. styring av HMS ⇒ Disse funnene vil få føringer for videre tilsyn

Tabell 5. Samlet datagrunnlag for drøfting.

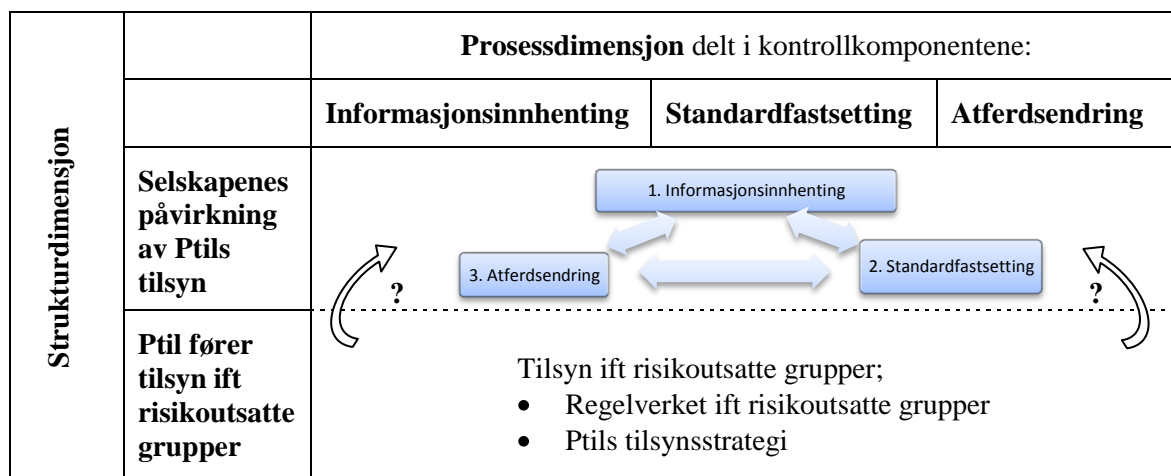
6 Drøfting

På bakgrunn av presentert empiri og teori skal jeg i dette kapittelet drøfte forskningsspørsmålene i tilknytning til problemstillingen;

Er det slik at Ptil, ved å iverksette tilsyn ift risikoutsatte grupper, kan skape endring hos aktørene i petroleumsbransjen?

- Skaper Ptil læring hos aktørene ved å bidra til informasjonsinnhenting?
- Skaper Ptil læring hos aktørene ved standardsetting?
- Kan Ptil stimulere til atferdsendring hos aktørene i petroleumsindustrien?

Kjernes spørsmålet her handler om i hvilken grad Ptil kan påvirke selskapenes læringssirkel slik at en oppnår en endring hos dem når det gjelder fokuset på risikoutsatte grupper. Jeg vil altså drøfte om Ptils tilsyn, som en kan si består av selve kravgrunnlaget de fører tilsyn i henhold til og hvilken strategi eller *måte* de velger å bruke i tilsynet, påvirker selskapenes informasjonsinnhenting, standardfastsetting og atferdsendring, slik det fremkommer i figur 9.



Figur 9. Tilsynets innvirkning på selskapenes læringsprosess.

6.1 Skaper Ptil læring hos aktørene ved å bidra til informasjonsinnhenting?

Petroleumsbransjen har et komplisert aktør bilde og ulike nivåer i organiseringen; lisenseiere, operatører, entreprenører, underleverandører og andre, og disse er gjensidig avhengige av hverandre. Ptil introduserte fokuset på risikoutsatte grupper i form av å velge dette som et av satsingsområdene sine i 2007 og videre forme et tverrgående tilsyn omkring dette temaet i

2008. Dette tilsynet ble gjennomført på en slik måte at de nådde ut til 13 ulike selskaper, noe som ville gi dem et bredt spekter av informanter og svar. Muligheten til å få innblikk i store deler av bransjen var stor, i tillegg til at de ville få muligheten til å se ulike metoder og systemer og ulike måter å løse oppgaven på. På denne måten satte Ptil i gang et stort apparat, og det var et sterkt signal til hele bransjen om at de nå satset på dette fokuset. På denne måten satte de agenda for selskapene i valg av prioritering av HMS-arbeid og innsats. Dette gjorde de på bakgrunn av forhold som bekymret dem i blant annet RNNP-dataene, og det er i tråd med hva teorien sier om regulering; at de skal reagere på risiko, påvirke til risikostyring og påse at selskapene prioriterer dette (Baldwin & Cave, 1999; Hood et al., 2001).

På den andre siden vil det alltid være en utfordring å klare å trekke sammen så mye informasjon som de ba selskapene om tilbakemelding på. Når selskapene i tillegg er så forskjellige, vil dette gjøre arbeidet vanskeligere. Ptil var i tillegg diffus og unyansert i forhold til å klargjøre begrepet risikoutsatte grupper. Selskapene fikk ingen god ledetråd i forhold til hvilken risiko det var snakk om; var det risiko for personskade, skadelige arbeidsmiljøforhold eller for storulykke? For Ptil var dette gjerne greit, ved at de fikk hjelp til høyttanking og meningsutveksling omkring temaet, mens uklare rammer for selskapene ga ulik grad av merarbeid for dem. I den grad dette satte i gang fruktbare diskusjoner omkring innhenting av informasjon om risikoutsatte grupper i eget selskap, vil det kunne være et bidrag til en eksternaliserings-prosess i læringssirkelen (Marnburg, 2001), mens dersom det i hovedsak førte til frustrasjon, vil det bli et dårlig miljø for læring ved at målet for arbeidet ble utydelig (Moxnes, 2000).

Bransjen blir nøye fulgt og påsett av interessenter og offentligheten for øvrig, i form av blant annet politiske aktører, aksjeeiere, miljøbevegelse, fagforeninger og ikke minst media. Fokuset i tilsynet var positivt i form av at gjerne flere vil få øynene opp for en annen vinkling på risikostyring enn tidligere, også i andre bransjer. Det er eksempelvis ikke så mye fokus på samlet eksponering av arbeidsmiljøfaktorer i omsorgs- eller renholdsyrker i andre næringer, områder som er kjent for negative langtidskonsekvenser på grunn av utfordrende arbeidsmiljøforhold, som dette fokuset vi nå ser i petroleumsbransjen. Resultater her kan gi ringvirkninger til andre bransjer ved at temaet generelt blir satt på agendaen og at det gjerne forskes mer på området. På den andre siden kan eventuelt definering av spesifikke grupper til å være risikoutsatte grupper skade renomméet deres og mulig stigmatisere dem, og i ytterste konsekvens bidra til nedgang i tilgjengelig arbeidskraft.

I tilsynet valgte Ptil en strategi som var relativt ny. De adresserte tilsynet til par av operatører og entreprenører, hvor svaret skulle bygge på samarbeid mellom selskapene. Denne fremgangsmåten fra Ptil gir tydelige krav om dialog mellom aktørene. Det var her snakk om kommunikasjon og samarbeid på flere områder; mellom ulike selskaper, operatør og entreprenør, HMS avdelinger med driftsavdelinger, eksterne bedriftshelsetjenester med selskaper etc., og stort sett ble dette samarbeidet blitt satt pris på. Kommunikasjon fremheves av flere teoretikere som viktig i både spørsmål om risiko og læring. Selskaper på ulike nivåer i hierarkiet i bransjen kan utvikle større forståelse for hverandre sine risikoforhold (Black, 2002), noe som også kan bedre samarbeidet videre. I tillegg kan dialog og refleksjon gjøre taus kunnskap tilgjengelig, noe Marnburg (2001) fremhever som en viktig prosess i den organisatoriske læringssirkelen. Forståelse for hverandres utfordringer kan både gjøre taus kunnskap tilgjengelig og utvide det tilgjengelige kompetansereservoaret. På den andre siden kan en tenke seg at påtvunget samarbeid kan hemme den enkeltes mulighet for læring, dersom slikt samarbeid føles som en byrde av ulike årsaker; enten arbeidspress, ujevn kompetanse mellom partene, opplevelse av at fokuset ikke er viktig og andre forhold.

Fokuset i tilsynet åpnet for en helhetlig tenking rundt styring av risiko i et gruppeperspektiv, og selskapene fikk i hovedsak selv velge risikoutsatt gruppe å fokusere på, basert på risikovurderinger og oppfattelse av den gruppe som var mest utsatt i eget selskap. Både innad i selskapene og mellom ulike selskaper var der ulik opplevelse av risikoforhold i forhold til arbeidstakergrupper, og dette kan betegnes som ulik oppfattelse av markedssvikt på området. Det positive var at de da fikk bruke lokal risikopersepsjon i selskapet, og denne måten å føre tilsyn på åpnet for informasjonsinnhenting rundt egen opplevd risiko. Dette er i tråd med Moxnes' (2000) prinsipper for læring, hvor han sier at meningsopplevelse motiverer for innsats. Motsatt kan en tenke seg at et slikt bredt fokus på alle typer risikoutsatte grupper kan gi for sprikende informasjon som blir vanskelig å sammenstille på en god måte for Ptil.

Ptil var tydelig på at de ønsket at vernetjenesten skulle delta i arbeidet med tilsynet, og de hadde egne intervju med dem i etterkant, noe verneombudene var fornøyde med. På den andre siden hevder verneombud generelt at de ofte kommer for sent inn i prosesser som skjer internt i selskapene. Det heter seg flere steder at der skal være arbeidstakermedvirkning, men de opplever til tider å fungere som *gisler* som bare må godkjenne uten å ha deltatt i hele forløpet. Dette blir støttet av enkelte personer i fagforeninger som hevder at mye av det HMS-arbeidet som gjøres i dag kun er fasadepussing. Selv om en må ta i betraktning at alle

aktørene har ulike roller i dette samspillet og noen sitter i posisjoner hvor de kan uttale seg krassere enn andre, så kan dette tyde på at vernetjenesten ikke sitter i posisjon til å kunne bidra til ivaretagelse av risikoutsatte grupper i et tidlig nok stadium. Et slikt tilsyn som dette vil kunne bidra til å poengtere vernetjenestens funksjon i samspillet mellom aktørene, og slik kan det på sikt være et bidrag som gir dem bedre muligheter for påvirkning. Risiko bør diskuteres bredt i organisasjonene (Renn, 2008; Shrader-Frechette, 1991), og dette kan være et bidrag i den retning. På den andre siden kan fagforeninger og verneombud slik få mer makt, noe der er delte meninger om i bransjen omkring hvilken virkning det kan gi.

I tilsynet stilte Ptil en rekke spørsmål til selskapene i forhold til risikoutsatte grupper; hvordan selskapene jobbet for å identifisere slike grupper, hvilke metoder de brukte, vurdering av skade og sykdom for gruppen, hvilke tiltak de satte i verk for å håndtere risiko, med flere. Selskapene fikk frem mye informasjon i forbindelse med arbeidet med tilsynet, og mange karakteriserte deler av denne informasjonen som ny. I form av kravgrunnlag ble det blant annet lagt vekt på Arbeidsmiljøloven § 4-1 om fullt forsvarlig arbeidsmiljø ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet. Noen arbeidet seg frem til ny informasjon omkring enkeltfaktorer innen arbeidsmiljøet, mens flere opplevde fokuset på *samlet vurdering* av faktorer som ekstra nyttig. Når Ptil stiller slike spørsmål og får selskapene til å virkelig arbeide med problemstillingene, synes det for meg som at Ptil blir en motivator til at aktørene får et eierforhold til temaet, får nye innfallsvinkler og kommer inn i en læringssirkel som de kan bygge videre på (Marnburg, 2001). På den andre siden kan dette gå på bekostning av annet viktig arbeid, og med tanke på at selskapene har varierende mengde av ressurser, får selskapene gjerne ulike muligheter til å oppnå dette. I verste fall kan det gå på bekostning av forhold som de mener er av større betydning for styring av risiko for dem.

Ptil førte tilsyn med selskaper som er ulike på flere områder; både har de ulik posisjon i hierarkiet (operatør, entreprenør), ulik størrelse, noen er del av internasjonale konsern, de har ulike organisering, ulik erfaring som aktør i bransjen, ulik erfaring med tilsyn fra Ptil m.fl. På tross av dette er de aller fleste positive til å ha fokus på risikoutsatte grupper. Derimot kan en ane av empirien at store selskaper som er godt etablert i bransjen, både blant operatører og entreprenører, har jobbet mer med tilsynet enn enkelte andre. På bakgrunn av dette kan en stille spørsmål ved om det er de store selskapene med mest ressurser og kompetanse som har mulighet til å nyttiggjøre seg Ptil sine tilsyn til å bli bedre, og at ikke Ptils tilsyn i samme

grad egner seg for de som enten er små eller nye i markedet. Dersom dette skulle vise seg å være tilfelle, kan det være i strid med hva Hopkins (2002) sier om at regulering skal beskytte de svakeste, da det vil kunne påvirke ivaretagelsen av egne ansatte i selskaper som ikke har mulighet til nyttiggjøre seg kunnskaper av tilsynet. På den andre siden kan en jo tenke seg at de med ressurser og kompetanse kan være drivkraft i HMS-arbeidet, men at andre da må gis mulighet til å dra nytte av framgangen i ettertid.

Tilsynet ga ulike former for utfordringer for selskapene, men det har gitt Ptil viktig informasjon om hvordan arbeidstakergrupper identifiseres og ivaretas i bransjen. De har fått ny kunnskap om forhold og sammenhenger i bransjen, noe som hjelper dem i en intern læringsprosess i tilsynet. På den andre siden klarte ikke Ptil å konkretisere begreper godt nok til selskapene, og dette førte til en del ”støy” og merarbeid i arbeidet med å svare på tilsynet. Selskapene stilte spørsmål ved om dette er riktig bruk av ressurser på bransjen sine vegne, men på den andre siden var de positivt innstilt på å hjelpe Ptil til å holde overvåke bransjen. Ptil virker til å ha anseelse i næringen, og selskapene virker til å jobbe for å få anseelse hos Ptil. Selskapene ønsket å være gode på HMS-arbeid, og de så egen nytteverdi av at Ptil var informert og hadde mulighet til å bidra til en positiv utvikling av bransjen, selv om det ble uttrykt at de ikke hadde kapasitet til å motta mange tilsyn av denne arten.

Samlet sett kan det derfor synes som om Ptil har satt fokus på et viktig område og utsatt bransjen for et tilsyn i forhold til risikoutsatte grupper som har gitt aktørene en mengde viktig informasjon. Det har blitt samlet data og satt i gang samarbeid og dialog, selv om det har vært variasjoner i de ulike tilsynsparene. Det kan synes som om noen av disse aktørene har fått omdannet taus kompetanse til tilgjengelig kompetanse, både i det private og det kollektive kompetansereservoaret, og slik bidratt til at det tilgjengelige kompetansereservoaret har vokst. På denne måten kan en si at disse selskapene har startet den organisatoriske læringssirkelen ved at de har vært gjennom to prosesser; sosialisering og eksternalisering (Marnburg, 2001). På den andre siden er det forskjeller mellom selskapene i hvilken grad de har klart dette.

6.2 Skaper Ptil læring hos aktørene ved standardsetting?

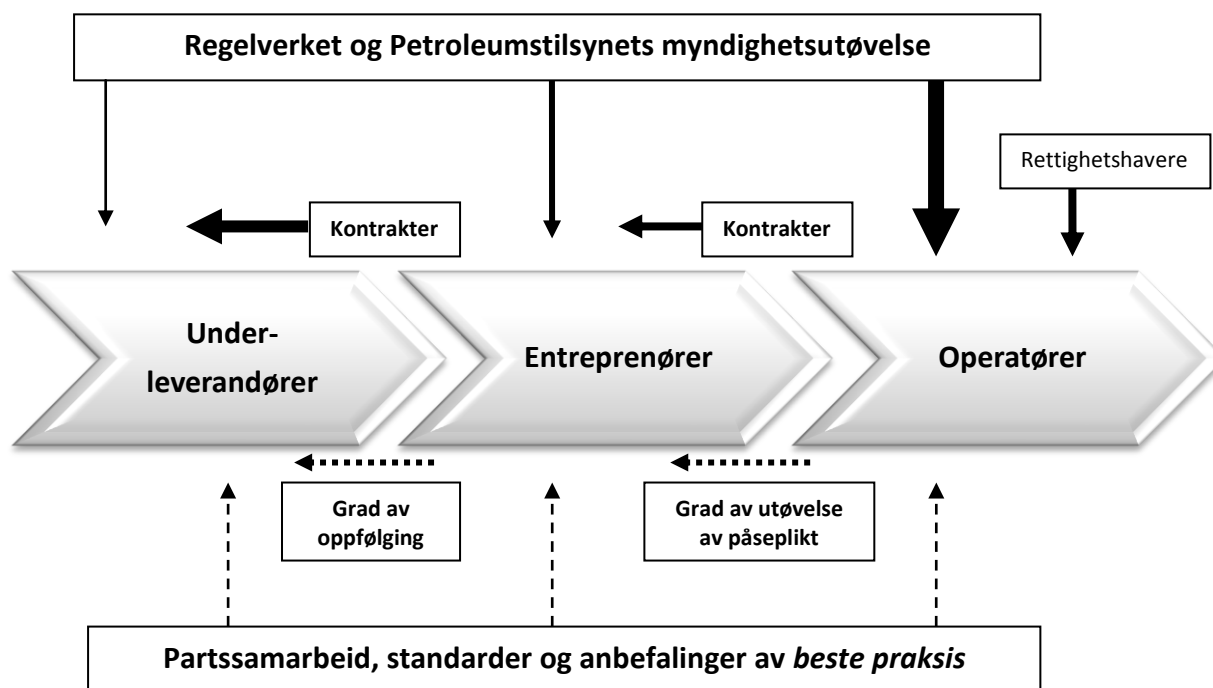
Dagens regelverk i petroleumsbransjen er relativt nytt ved at det ble iverksatt i 2002. Det er omfattende og krever store ressurser for å holde seg oppdatert på alle områdene og endringene i det. Det legger til grunn at det skal være et forsvarlig helse-, miljø- og

sikkerhetsnivå i virksomhetene, og det skiller ikke på grupper av arbeidstakere, men gjelder for alle. Regelverket er overveiende funksjonelt og inneholder bare funksjonskrav der standarder og normer skal utdype forsvarlighetsnivået på de ulike områdene. Derimot er det på noen områder i regelverket lite konkrete standarder å forholde seg til, og det oppleves av mange som lite konkret når det gjelder å ivareta risikoutsatte grupper. Spesielt mangler der konkrete standarder for samlet påvirkning av arbeidsmiljøfaktorer. Slike konkretiseringer kan være vanskelig å lage, da det er mange forhold og sammenhenger av arbeidsmiljøfaktorer som spiller inn. Ptil har i dette tilsynet et ønske om å se hvordan selskapene tolker regelverket og hvordan de klarer å overholde disse paragrafene.

Ptil brukte store ressurser i forarbeidet til tilsynet, både i å standardisere kategorier i databaser for uttak av viktige data, sammenstille en mengde data til selskapene, planlegge grupper av selskap som skulle jobbe sammen i par og arrangere møter for meningsutveksling og informasjon. Her ser en at Ptil i høy grad ønsker å være i dialog med næringen og tilby å dele sin kunnskap og ekspertise på området. Dette er samsvarende med hva flere i bransjen oppfatter Ptil å være, nemlig en aktiv aktør som overvåker selskapenes systemer i forhold til å styre risiko, og videre deres bruk og virkning av dem. Men hva med uttalelser som sier at Ptil er flinkest på dialog, men mindre flinke til å påse at krav settes ut i praksis og overholdes? Hvilken strategi bør Ptil velge for å få selskapene til å gjøre som kravene tilsier? Her får jeg motstridende svar. Operatørselskaper er gjerne ikke enige i entreprenørselskapers meninger om dette og arbeidsgiverorganisasjoner er gjerne ikke enige med fagforeninger. Faktisk finner jeg at ulike fagforeningene ikke er enige, og til og med noe motstridende innad i én og samme fagforening. Noen mener det er nok med dialog, mens andre mener Ptil bør være langt raskere enn de er i dag med å bevege seg oppover trinnene i tilsynstrappen; fra dialog til pålegg, mulkt og stans av aktivitet. Regelverket og Ptils arbeid bygger på tillit og at aktørene i bransjen er kompetente, mens enkelte aktører sier at denne tilliten stadig misbrukes, det er den sterkeste rett som vinner og til syvende og sist er det inntjening av penger alt dreier seg om. Marnburg (2001) mener slik meningsflora er naturlig og at ideen om konsensus med enighet om alt, tilhører sjeldenhetene i dagens samfunn. Han fremhever at konflikter kan være positive ved å sette spørsmålstegn ved rutiner og normer som har blitt for faste, men at der da må være fora for å diskutere uenighetene og videre demokratisk pregede beslutningsprosesser i disse.

I petroleumsindustrien er der mange partssamarbeidsfora, eksempelvis *Regelverksforum*, *Sikkerhetsforum* og *Samarbeid for Sikkerhet*. Ptil har en viktig rolle i alle disse. En tar med seg generert informasjon fra hver av aktørene og kan få hevde sine meninger og slik få meningsfloraen uttalt og integrert i disse foraene i en eksternaliseringsprosess. På denne måten kan slike fora bidra til læring for alle parter. På den annen side er petroleumsmiljøet nokså lite og det er mange av de samme personene som sitter i disse foraene, og dette kan på sikt bidra til at det blir konformitet blant deltakerne. Det kan være fare for at de blir for godt kjente og at de derfor ikke tar opp konflikter, men lar dem ligge for å beholde god tone seg imellom. I så tilfelle blir meningsfloraen dempet, og slik kan faren øke for at sterke aktører eller allianser av aktører får gehør og gjennomslag for sine meninger, på bekostning av mindre eller nyankomne aktører. Selskapene er heller ikke forpliktet til å følge alle anbefalinger en blir enige om i disse foraene, og slik mener noen at uklarheter i regelverket som gir utslag for eksempelvis risikoutsatte grupper, ikke blir rettet opp ved hjelp av dialog.

Begrepet rammebetingelser var mye diskutert i tilsynet. Her opplevde mange av selskapene at Ptil ikke konkretiserte hva de var ute etter og at det ble brukt for mye tid på uklarheter. Ptil innrømmer på sin side at de visste for lite om på hvilken måte forhold påvirket hverandre, men at også selskapene hadde manglende kunnskaper her. Rammebetingelser er de rammer som settes for de ulike aktørene i bransjen, og en har både indre og ytre rammebetingelser. Forholdet mellom aktørene og deres ulike rammebetingelser vil jeg fremstille i figur 10 på neste side, selv om jeg vil presisere at dette er et forenklet bilde. Her ser en operatør, entreprenør og underleverandør slik de ofte er kjedet sammen i form av kontrakter. Alle aktørene har rammer via regelverk og Ptils myndighetsutførelse, men denne rammesettingen ”tynger” mer på operatør enn lenger ned i kjeden, jamfør pilenes størrelse. Entreprenør og underleverandør er i større grad påvirket av kontraktene de har med selskaper lenger opp i kjeden. Ofte er hovedentreprenør relativt stor og har mulighet til å forhandle greie kontrakter med eksempelvis lang varighet. Operatør legger rammer for dem i disse kontraktene, men gjerne i noe mindre grad enn underleverandørene opplever sine kontrakter videre i kjeden. I tillegg har aktørene avtaler, standarder og anbefalinger fra partssamarbeid å forholde seg til, men de fleste av disse er ikke pålagte krav og rammer. Videre må de forholde seg til oppfølging av aktørene over seg i kjeden, men denne er også varierende i grad, jamfør stiplede piler.



Figur 10. Rammebetingelser i aktørbildet i petroleumsindustrien

Det er operatør som eier arbeidsstedet til alle aktørene i figuren, og de har dermed både ansvar og makt til å bestemme over arbeidsmiljøforholdene her. De må som sagt forholde seg til en rekke rammer, men entreprenører opplever i større grad å være underdanig i dette forholdet. Dette er en diskusjon som er i tråd med Kaisers (2004) fokus på at etikk bør bli den nye plattformen for dialog mellom ulike grupper i samfunnet. Entreprenører påpeker å ha problemer med å få tilgang til installasjoner for inspeksjoner på grunn av enten manglende helikopter- eller sengekapasitet, men noen sier de ikke har hatt nok kunnskaper om viktigheten av det heller. Dette fører til at de ikke har hatt oversikt over alle forhold og heller ikke vært i posisjon til å påpeke og utbedre forhold. Mange stoler på at operatørene er sitt ansvar bevisst og at de slik passer på at forholdene skal være forsvarlige. På den ene siden kan slike antakelser være en *sovepute* for entreprenørselskaper. De kan stole for mye på at operatør overholder påseplikten jamfør Rammeforskriften § 5, og ta for gitt at forholdene er forsvarlige for deres ansatte. På den andre siden har de i noen tilfeller gjerne ikke mulighet til annet, i og med at operatører har større myndighet over installasjonene og planlegge operasjoner slik at det ikke muliggjør eksempelvis inspeksjoner fra entreprenører eller deres BHT. Ptil sin mulighet for inngripen i slike tilfeller synes for meg å være relativt små, og i slike tilfeller kan gjerne ikke Ptil hjelpe til læring. Her sier noen entreprenørselskaper at de

kun kan stole på seg selv, og har derfor satt i verk tiltak som interne prosedyrer og opplæring for å klare dette.

Samlet sett kan disse forholdene tyde på at Ptil ikke klarer å påvirke selskaper til læring ved hjelp av standardsetting når det gjelder risikoutsatte grupper. Mange forhold synes å bidra til dette; både blir regelverket for utydelig, Ptils strategi virker til å være for vag eller uklar, der er manglende kunnskap om rammebetingelsers påvirkning på risikoutsatte grupper både hos selskapene og Ptil, og der eksisterer avhengighets- eller maktforhold mellom aktørene som kan slå ugunstig ut for arbeidstakergrupper som er ekstra risikoutsatte. Summen av dette blir at standardfastsettingen utenfra blir for vag og utydelig og dermed vanskelig å lære av.

Hvis dette er tilfelle, så kan det være et eksempel på et område hvor et for lite detaljert regelverk og et noe for vagt Ptil bidrar til markedssvikt når det gjelder bransjens egen ivaretagelse av risikoutsatte grupper. Da fungerer eventuelt ikke regelverket slik det er ment å gjøre;

”Regelverket legger til grunn at det skal være et forsvarlig helse-, miljø- og sikkerhetsnivå i virksomheten. Det er utviklet for å være et godt verktøy for næringen og for myndighetenes tilsyn. Derfor inneholder regelverket i stor grad funksjonskrav der standarder og normer utdypet regelverkets forsvarlighetsnivå...”

(Ptil sin internettside¹⁵, om regelverket)

Dersom ikke bransjen selv klarer å ivareta risikoutsatte grupper ved at regelverket fungerer etter hensikten, og en opplever markedssvikt på området, må noen gripe inn og påse at risikoutsatte grupper blir bedre ivaretatt. Alternativet å ikke gripe inn vil stå i motsetningsforhold til blant annet Soria Moria erklæringen som fremhever at petroleumssektoren skal være verdensledende på HMS (St. meld. nr. 12 (2005-2006)).

Dersom en ser på Marnburgs (2001) læringssirkel vil en ikke klare å kople erfaring fra eksternaliseringsprosessen med mål og krav når de er av en slik karakter, og dermed oppnår ikke selskapene læringsprosessen *kombinasjon*. På den andre siden kan som nevnt internt fokus bidra til dette, men da er det i mindre grad Ptil som påvirker til denne læringsprosessen, men selskapene selv som påvirker. Her kan enkelte funn i min empiri tyde på at noen

¹⁵ www.ptil.no

selskaper bedre enn andre, klarer å tilegne seg læring via tilsyn. Noen synes å ikke ha kompetanse eller ressurser til å utnytte den læringsmuligheten der kan ligge i å få et tilsyn.

6.3 Kan Ptil stimulere til atferdsendring hos aktørene i petroleumsindustrien?

Tilsynet i forbindelse med risikoutsatte grupper førte til en del endringer i selskapene som ble reviderte. Mange av de personene som jobbet med tilsynet sier å ha fått mye informasjon omkring HMS-forholdene for deres ansatte generelt og for den gruppen de valgte spesielt. De opplevde en nyttig prosess i arbeidet og noen fikk fornyet fokus på arbeidsmiljøfaktorer; både enkeltvis og samlet. De beskrev at perspektivet med å se arbeidstakere som jobbet med samme arbeidsoppgaver som en gruppe, ga dem et mer helhetlig bilde av risikoforholdene for dem. Mange opplevde bedre samarbeidsforhold på flere områder og tilsynet hadde gitt noen en bedre oversikt over medarbeideres kompetanse. Enkelte hadde jobbet mer med kontraktsinnhold overfor entreprenørene i etterkant av tilsynet og andre hadde oppdaget mangler hos deres BHT som nå var blitt forbedret. Atferdsendringene som er kommet på bakgrunn av samarbeid synes til å være i tråd med Renn (2008) som er opptatt av kommunikasjon som grunnleggende i styring av alle former for risiko.

Videre hadde noen av selskapene utarbeidet lange tiltakslistene over utbedringer de burde gjøre på installasjonene, og langt på vei var mye utført da jeg var i kontakt med dem. Noen hadde fått utviklet ny metodikk for å kartlegge og sammenstille risikoforhold ved ulike arbeidsmiljøfaktorer, og noen hadde utviklet nye digitale verktøy til dette arbeidet.

Hvem kan så ta æren for at disse endringene har funnet sted? I tilsynet stilte Ptil selskapene spørsmål om hva de gjorde for å ivareta egne risikoutsatte grupper, og dette kan ha bidratt til at de utførte disse endringene jeg har beskrevet. På den andre siden kom disse endringene i gang som følge av kunnskap de fikk gjennom eget arbeid med tilsynet, og da er det selskapene selv som skal ha æren. Ptil gjennomførte et seminar omkring risikoutsatte grupper etter at selskapene hadde gitt svar på tilsynet, og her håpet selskapene at de skulle få en oppsummert versjon av den kunnskapen som Ptil hadde fått på bakgrunn av tilsynet. Mange håpet å få noe mer klarhet i hva de kunne gjøre for å bli gode og vite at de var *i henhold til* regelverket på området. De ønsket klare rammer for hvilken standard de skulle følge og hva de konkret kunne gjøre for å oppnå målene. Dette opplevde de derimot ikke å få, sier de. Istedenfor fikk de vite noe mange sier de visste fra før; nemlig at det er forskjell i styring av HMS for entreprenøransatte og operatøransatte. Her kan det synes som om at selskaper

ønsker tydelighet. Men på den andre siden er dette et risikoområde hvor der ikke er kunnskap nok, men usikkerhet i forhold til konsekvenser. En må i slike tilfeller kanskje selv ta ansvar for å ta etiske forhåndsregler og følge et mer føre-var prinsipp, jamfør Kaiser (2004).

Dersom en ser på Ptils rolle og målet for tilsynet, synes jeg derimot å kunne se at Ptil har oppnådd det de ønsket med tilsynet. De har fått inn store mengder informasjon om risikoutsatte grupper i petroleumsbransjen. De har fått i gang en debatt innad i selskapene om deres evne og mulighet til å ivareta egne ansattes risiko i forhold til arbeidsmiljøpåvirkning. Videre har de fått avdekket egen og selskapers manglende kunnskap omkring rammebetingelser og hva de har av påvirkning på risikoforhold, noe de nå ønsker å gjøre et faglig utredningsarbeide på og som de har bedt *Sintef Teknologi og Samfunn* om å gjøre. Ptil har også sammenstilt data fra tilsynene, både fra det skriftlige materialet, intervjuene og fellesmøtene, og de kan nå si med relativt god begrunnelse i et mer fullstendig datamateriale enn de har hatt tidligere, at der er forskjeller mellom entreprenøransatte og operatøransatte.

I henhold til det funksjonelle regelverket i petroleumsbransjen og Ptils rolle er det ikke lagt opp til at Ptil skal komme med løsninger for selskapene i hvordan de skal oppnå funksjonskravene, og det har de altså heller ikke bidratt med. På den andre siden er det et spørsmål om i hvilken grad Ptil kan leve med at myndighetenes samlede bidrag av rammer for næringen oppleves som uklare. Videre må de ta stilling til i hvilken grad det er sannsynlig at uklare krav faktisk bidrar til at risikoforholdene i bransjen blir høyere. Smertegrensen for hva en kan godta av svar på disse spørsmålene vil variere fra situasjon til situasjon, og dette er i tråd med hva Baldwin og Cave (1999) sier om at en i påtvunget selvregulering må finne en optimal løsning mellom at aktørene regulerer selv og myndighetene griper inn. I følge tilsynets styringskjede av virkemidler (Finstad, 2002) ser vi at Ptil har som ett av dem å eventuelt justere reguleringen, og i enkelte tilfeller kan dette være aktuelt. Om erfaringer fra dette tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper gjør at bransjen gjør en slik beslutning er for tidlig å si. Tilsynet er ikke formelt avsluttet enda per juni 2009, og Ptil og partssamarbeidsforaene må i så fall diskutere en slik justering, men dette blir altså en vurdering. Eventuelt må Ptils strategi bli tydeligere slik at selskapene mer vet hvordan de skal tolke regelverket på området.

Reaksjonene fra selskapene på tilsynet kan tyde på at Ptil kanskje må tydeliggjøre sin rolle i bransjen. Dersom Ptil skal ha en rolle som veileder og hjelpe selskapene i å konkretisere og

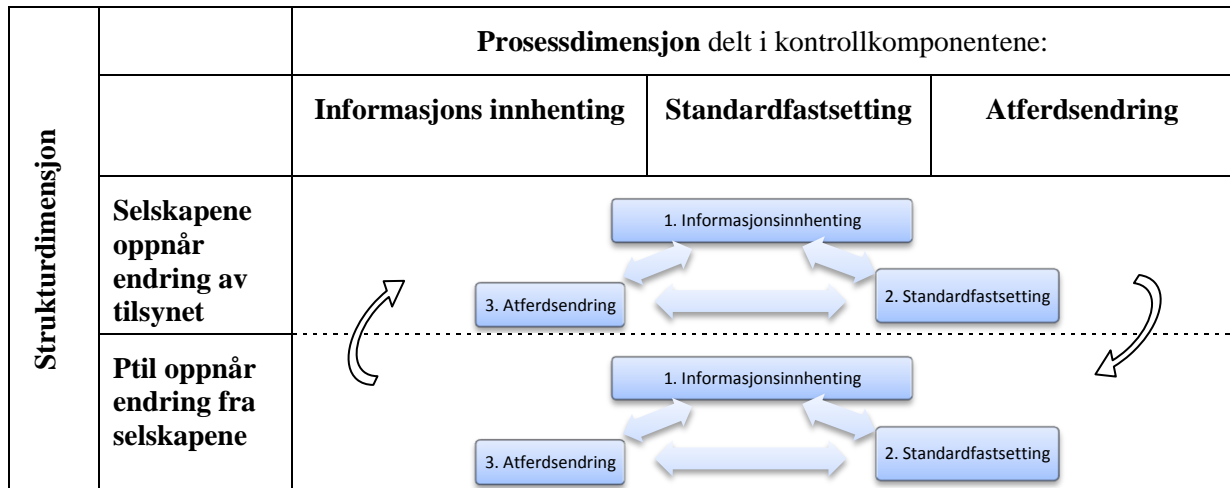
være i henhold til kravene i regelverket, må denne muligheten gis alle selskaper, og da må kanskje tilsyn som dette formes på en slik måte at alle kan nyttiggjøre seg læringspotensialet som ligger i dem. I en bransje som er i konstant utvikling må også tilsynet som overvåker bransjen være det, og kanskje krever aktørbildet som har blitt mer komplekst de siste årene at Ptil evner å ta mer vare på også de nye og mindre selskapene som har kommet til.

6.4 Oppsummering – Ptils rolle som endringsagent

Ptil førte et tilsyn med selskaper i forhold til risikoutsatte grupper, hvor de gjennom dette tilsynet stimulerte dem til å fokusere på enkelte regelverkskrav og arbeide med disse i egen virksomhet. I hvilken grad Ptil kommer til å oppleve at de nådde alle sine mål med dette tilsynet er vanskelig å si, da tilsynet enda ikke er avsluttet og det alltid vil være ulike grader av måloppnåelse når det gjelder vurderingsaktiviteter. Derimot førte tilsynet til en prosess i selskapene hvor de innhentet en mengde informasjon omkring risikoutsatte grupper. På denne måten startet de en læringsprosess som omhandler informasjonsinnhenting eller læringsprosessene *sosialisering* og *eksternalisering*. Mange av funnene i denne studien kan tyde på at Ptil var utslagsgivende til at selskapene kom i gang med denne prosessen. Derimot var krav og mål i regelverket og Ptils måte å føre tilsynet på preget av å være diffuse og for vage. Dette gjorde at det ble vanskelig for selskapene, selv de som jobbet mye med tilsynet, å få klarhet i denne standardfastsettingen eller læringsprosessen *kombinasjon*, og det kan se vanskelig ut å komme videre i den organisatoriske læringssirkelen når en ikke vet hvordan en skal jobbe eller hvilke mål en skal jobbe mot. På disse områdene kan det tyde på at ikke Ptil har vært bidragsyter til læring, eller at selskapene har kommet videre i læringssirkelen på grunn av tilsynet. Når det gjelder atferdsendring kan jeg heller ikke se av funnene at Ptil har bidratt direkte til dette. Funnene tilsier at selskapene i varierende grad har oppnådd ulik form for atferdsendring, men jeg kan ikke finne at det i denne fasen direkte kan tilskrives Ptil.

Det kan altså være vanskelig å tillegge Ptil æren for læring i alle prosesskomponentene i prosessdimensjonen. På den andre siden kan funnene tyde på at både selskaper og Ptil har fått mye ny informasjon utav tilsynet, informasjon som har satt i gang en prosess og ført dem inn i to læringsprosesser av læringssirkelen. Jeg synes videre å se at ingen av dem hadde kommet inn i denne læringssirkelen uten hjelp av hverandre. Selskapene har ikke tidligere vist å ha hatt høyt fokus på gruppeperspektivet når det gjelder eksponeringsforhold i arbeidsmiljøet, men det kan tyde på at de har fått det i større grad nå. Heller har ikke Ptil tidligere hatt så stor kunnskap omkring risikoutsatte grupper og forhold som påvirker disse, og slik kunnskap

kunne de vanskelig tilegnet seg uten at selskapene hadde arbeidet seriøst og grundig med tilsynet. Mine tolkninger av dette kan illustreres i en figur som viser interaksjonen mellom selskaper og Ptils læringssirkler, jamfør figur 11 på neste side.



Figur 11. Læringssirklenes gjensidige påvirkning.

7 Konklusjon

Problemstillingen innebar at jeg skulle vurdere om Ptil hadde skapt endring hos aktørene i petroleumsbransjen ved å føre et spesifikt tilsyn. Jeg vil i dette avslutningskapittelet oppsummere min studie og presentere hovedfunn og hva disse resultatene egentlig betyr. Videre vil jeg presentere mine tanker for videre forskning på området.

7.1 Hovedfunn

Jeg valgte i min masteroppgave å fokusere på petroleumsbransjen og regulering av helse, miljø og sikkerhet i den. Bransjen er kjennetegnet av et komplekst aktørbilde hvor alle er gjensidig avhengige av hverandre. Virksomheten reguleres av et regelverk som i stor grad inneholder funksjonskrav, der standarder og normer utdyper regelverkets forsvarlighetsnivå. Derimot er det på enkelte områder i regelverket ikke konkrete standarder og mål å følge, og disse områdene kan være utfordrende for selskapene å forholde seg til.

Aktørene i bransjen er oftest opptatte av skader, storulykker og miljøforurensning når en snakker om risiko. Men jeg ville se på styring av risiko for den enkelte arbeidstaker i bransjen. For selv om alle statistikker og rapporter viser at bransjen er blitt flinkere til å styre risiko og der er færre skader og ulykker, vil dette være gjennomsnittlige tall og trender. Ptil hadde sett av sin kunnskap og opplysninger fra bransjen at det var noen yrkesgrupper som var mer risikoutsatte enn andre, og at ikke alle var like gode i risikostyring innen arbeidsmiljøet for den enkelte arbeidstakergruppe.

Undersøkelsen min tok utgangspunkt i Petroleumstilsynets tilsyn mot operatørselskaper og entreprenørselskaper i petroleumsbransjen i 2008 i forhold til risikoutsatte grupper. Her førte Ptil et tverrgående tilsyn mot syv par av selskaper hvor hvert par bestod av et operatør- og et entreprenørselskap. Jeg ønsket å se om Ptil ved dette tilsynet hadde bidratt til læring hos disse aktørene og dermed skapt endring hos dem. Jeg søkte forståelse av de ulike aktørene sine verdensbilder av tilsynet og dette er i tråd med å velge en abduktiv forskningsstrategi. Problemstillingen og forskningsstrategien ga videre føringer for andre valg jeg måtte ta, og det ble naturlig å velge kvalitativ orientert metode. For å få svar på min problemstilling og mine forskningsspørsmål foretok jeg 24 dybdeintervju med aktører i bransjen, hvor 16 av dem var av personer fra tre av selskapsparene som Ptil førte tilsynet mot, og 3 intervjuer var av personer i Ptil. Videre foretok jeg 5 intervjuer med andre aktører; fagforeninger,

arbeidstakerforening og andre organisasjoner, samt at jeg analyserte en mengde dokumenter. Gjennom dette arbeidet fikk jeg store mengder data å behandle.

Jeg har forankret studien i reguleringsteori, hvor jeg kategoriserte funnene etter Hood et al. (2001) sine begreper i rammeverket som de har laget for å differensiere elementene som opptrer når en ser regulering som en prosess. Drøftingen gikk ut på å besvare mine forskningsspørsmål og her drøfte i hvilken grad Ptil bidro til læring i forhold til prosesselementene informasjonsinnhenting, standardfastsetting og atferdsendring. I drøftingen ga det derimot et bedre grunnlag for forståelse å velge å fokusere på læring i organisasjoner i form av læringsteorier som viser læringsprosesser i en læringssirkel på en tydeligere måte.

Funnene preges av at der er mange aktører og ulike verdensbilder av dette tilsynet. Mange funn kan tyde på at Ptil har vært en endringsagent i forhold til selskapenes arbeid med å innhente informasjon. Nettopp det å sette fokus på risikoutsatte grupper og måten de utformet tilsynet på med både mengde forarbeid, type spørsmål i tilsynet, krav om samarbeid mellom operatør i kontrakt med entreprenør, intervjuer med ulike roller i selskapene og spesifikt også verneombud, en tydelig strategi fra Ptil som var preget av dialog, tilbud til selskapene om generelle data omkring deres valgte risikoutsatte gruppe og avholdelse av flere typer møter gjennom prosessen, har vært med å få frem enorme mengder informasjon omkring risikoforhold for ulike yrkesgrupper. På den andre siden kan så mye informasjon fra så ulike selskaper; både i størrelse, i forhold til kontraktsforhold og i grad av å ha interne krav på plass, være vanskelig å sammenstille når sammenligningsgrunnlaget blir så ulikt.

Når det gjelder standardfastsetting kan det tyde på at Ptil derimot ikke bidro til endringer. Begrepsavklaringen fra Ptil var mangelfull, både i forhold til risiko og rammebetingelser, det var manglende konkretiseringer av mål for tilsynet og videre er regelverket vagt og uklart på paragrafer som er brukt som kravgrunnlag i tilsynet. Summen av dette kan gjøre at det ser ut som Ptil ikke har vært en endringsagent som har bidratt til læring på dette området. På den andre siden er ikke dette det samme som at selskapene ikke har oppnådd noen form av læring her. Mange selskaper kan se ut som har jobbet mye med tilsynet og blitt mer klar over hvor problemene i regelverket og mangel på interne krav ligger, selv om en gjerne ikke kan gi Ptil direkte æren for dette.

Mine funn tyder på at selskapene har oppnådd en del endringer i etterkant av tilsynet, men omfanget av dette varierer fra selskap til selskap. Endringene har vært alt fra økt kunnskap, bedre samarbeid, fysiske utbedringer til utvikling av ny metodikk og nye verktøy for kartlegging av risiko i forhold til arbeidsmiljøfaktorer. Hvorvidt Ptil har vært med og bidratt til denne endringen kan være vanskelig å si, men jeg har ingen funn som tydelig viser at Ptil har gitt læring på området. Stort sett tyder det på at selskapene har arbeidet seg frem til den læring som har foregått på egen hånd. På den andre siden er mange av endringene som er gjort i grove trekk individuell læring, enten i form av økt individuell kunnskap, eventuelt innad blant de som har jobbet med tilsynet, eller utbedringer som er avgrenset til spesifikke installasjoner. Noen av selskapene har klart å omforme den individuelle læringen til organisatorisk læring i form av endrede skriftlige prosedyrer, utarbeiding av kartleggingsverktøy og kontraktsutbedringer, men mye tyder på at det ikke er i kraft av Ptil.

Samlet synes jeg å se at tilsynet i forhold til risikoutsatte grupper har ført til en prosess i både Ptil og selskapene. Ved hjelp av samarbeid har begge parter bidratt til å skaffe seg mye informasjon som videre har ført dem inn i to læringsprosesser av en læringsprosess, nemlig prosessene *sosialisering* og *eksternalisering*.

7.2 Hva resultatene betyr

Hva betyr så disse resultatene som kort kan oppsummeres til at mye kan tyde på at Ptil har bidratt til læring og hatt rollen som endringsagent i prosesselementet informasjonsinnhenting, men i mindre grad i elementene standardfastsetting og atferdsendring? Her må en ta i betraktning hvilket regelverk som gjelder for denne bransjen og hvilken rolle et tilsyn skal ha her. I et påtvunget selvreguleringsregime hvor en har et overveiende funksjonelt regelverk, er det gjerne ikke tilsynsmyndighetenes oppgave å gi spesifikke krav som i ettertid mulig kan fungere som en minstandard i en bransje som hele tiden er i utvikling og forbedring.

Derimot kommer det også an på i hvilken grad bransjen og Ptil kan leve med at myndighetenes samlede bidrag av rammer for næringen oppleves som uklare av aktørene, når det gjelder risiko for arbeidstakerne i bransjen. I et samfunn hvor der blir stadig mer fokus på kostnadsbesparelser og effektivitet, kan tydelighet bidra til mindre frustrasjon og være mer robust. Men hva er så et robust regelverk og en robust tilsynsmyndighet? Kanskje er det et regelverk og et tilsyn som ikke lar seg påvirke av makt fra enkeltaktører, men derimot der en kan gi partssamarbeidsbeslutninger mer tyngde og krav til etterlevelse. Det dreier seg her om

risikospørsmål som der omgir seg stor usikkerhet omkring, og kanskje bør føre-var prinsippet få større fokus. Men da må alle aktørene på banen og få reell innflytelse. Slik det er i dag er mange av beslutningene som tas i en del samarbeidsfora omkring viktige forhold i bransjen, frivillige å følge. Diskusjoner jeg har hatt med aktører i bransjen kan tyde på at noen av disse beslutningene ikke tas hensyn til i det daglige arbeidet, men bare blir fine ord rundt ”det runde bord”.

Drøftingstemaet i denne oppgaven, i forhold til i hvilken grad et tilsyn kan bidra til læring og endring i organisasjoner, kan ha relevans for andre selskaper i bransjen enn de som har blitt utsatt for tilsynet. Videre kan det ha betydning for andre virksomheter hvor en har lignende regelverk og et tilsyn som skal drive regulering av risiko. Læring er aktuelt i alle bransjer og på alle nivåer. Videre kan også andre virksomheter ha et komplekst aktørbilde hvor aktørene er gjensidig avhengige av hverandre og hvor kontrakter binder dem sammen. På denne måten kan min drøfting omkring et selskaps læringspotensiale av et tilsyn være relevant for også andre bransjer enn petroleumsbransjen.

7.3 Videre forskning

Jeg har funnet det veldig interessant å studere ulike aktørers roller i et funksjonsbasert risikoreguleringsregime, og i hvilken grad et tilsyn kan bidra til læring i bransjen. Derimot har jeg i denne studien bare fokusert på ett spesifikt tilsyn som ble ført overfor noen selskaper øverst i hierarkiet som en kan se i kontraktskjedene i petroleumsnæringen. I hvilken grad utfører Ptil andre former for myndighetsutøvelse som kan bidra til læring og endring og i hvilken grad kan de bidra til endring lenger nede i kontraktskjeden? Dette er forhold som ville vært spennende å se nærmere på.

Videre ville det også være interessant å gjøre en komparativ studie av hvordan eksempelvis Helsetilsynet og Petroleumstilsynet håndterer ”markedssvikt” i hver sin bransje, både med tanke på standardfastsetting og deres roller som tilretteleggere for læring blant aktørene i bransjene.

Litteraturliste

- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (1994). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldwin, R., & Cave, M. (1999). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Black, J. (2002). Regulatory Conversations. *Journal of Law & Society*, 29(1), 163.
- Blaikie, N. (2000). *Designing social research: the logic of anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- Drottz Sjøberg, B.-M. (2003). Hur opplever vi teknikens risiker? I G. Grimvall, P. Jacobsson & T. Thedéen (red.), *Risiker i tekniska system* (s. 420). Lund: Studentlitteratur.
- Finstad, V. (2002). *(Be)grep om tilsyn*. Oslo: Statskonsult.
- Heradstveit, D., & Bjørge, T. (1996). *Politisk kommunikation: introduktion till semiotik och retorik*. Lund: Studentlitteratur.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The government of risk: understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopkins, A., Hale, Andrew R. (2002). Issues in the Regulation of Safety: Setting the Scene. I J. Hovden, B. Kirwan, A. R. Hale & A. Hopkins (red.), *Changing regulation: controlling risks in society* (s. XIV, 287 s.). Amsterdam: Pergamon.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Kaiser, M. (2004). Et liv med risiko - klarer vi de etiske utfordringer? I S. Lydersen (red.), *Fra flis i fingeren til ragnarok: tjue historier om sikkerhet* (s. 400 s.). Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Koren, P. C., & Lindøe, P. (2008). *Metoder for bedre arbeidsmiljø: involvering og gode prosesser*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kringen, J. (2009). *Culture and control: regulation of risk in the Norwegian petroleum industry*. Centre for Technology, Innovation and Culture, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, [Oslo].
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Lindøe, P. H. (2008). Trygge oljearbeidere og utrygge fiskere? I R. K. Tinmannsvik (red.), *Robust arbeidspraksis: hvorfor skjer det ikke flere ulykker på sokkelen?* (s. 267 s.). Trondheim: Tapir akademisk forl.
- Marnburg, E. (2001). *Den selvutviklende virksomhet: idépilarer i lærende organisasjoner*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Moxnes, P. (2000). *Læring og ressursutvikling i arbeidsmiljøet*. Oslo: P. Moxnes.

- Ptil. (2008). *Tilsynsrapport Risikoutsatte grupper*. Stavanger: Petroleumstilsynet.
- Ptil. (2009a). *RNNP - Sammendragsrapport utviklingstrekk 2008 norsk sokkel*. Stavanger: Petroleumstilsynet.
- Ptil. (2009b). *Sikkerhet - status og signaler 2008-2009*. Stavanger: Petroleumstilsynet.
- Renn, O. (2008). *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- Ryggvik, H. (2008). *Adferd, teknologi og system: en sikkerhetshistorie*. Trondheim: Tapir akademisk forl.
- Shrader-Frechette, K. S. (1991). *Risk and rationality: philosophical foundations for populist reforms*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- St. meld. nr. 12 (2005-2006). *Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Oslo: Det Kongelige Arbeids- og Inkluderingsdepartementet.
- Tjelmeland, T. (2005). *Ufeilbarlige mennesker og feilbarlig teknologi: risikoforståelse i petroleumsindustrien*. [T.Tjelmeland], Bergen.
- Wiig, S. (2008). *Contributions to risk management in the public sector*. Faculty of Social Sciences, University of Stavanger, Stavanger.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Aase, T. H., & Fossåskaret, E. (2007). *Skapte virkeligheter: kvalitativt orientert metode*. Oslo: Universitetsforl.

Oversikt kravgrunnlag i tilsynet Risikoutsatte grupper

Arbeidsmiljøloven § 4-1 om fullt forsvarlig arbeidsmiljø ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljø ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet.

Relevante forskrifter under arbeidsmiljøloven for eksempel kjemikalieforskriften § 6 om risikovurdering.

Rammeforskriftens § 5 om ansvar etter denne forskrift, § 9 om risikoreduksjon, § 10 om organisasjon og kompetanse, § 11 om HMS-kultur og § 14 kvalifisering og oppfølging av andre deltakere.

Styringsforskriften § 1 om risikoreduksjon, § 11 om bemanning og kompetanse, § 17 om analyse av arbeidsmiljøet, § 21 om oppfølging og § 22 om forbedring.

Aktivitetsforskriften § 4 om kontroll med arbeidstakers helse, §§ 31-41 om tilrettelegging av arbeid og spesifikt om faktorer i arbeidsmiljøet og § 41 om informasjon om risiko ved utføring av arbeid.

Alle lover og forskrifter kan leses med veiledninger og fortolkninger på Ptils internettside; www.ptil.no

Informasjonsbrev ift. mastergradsstudie ved Universitetet i Stavanger

Studien: Tema - regulering og tilsyn ift. risikoutsatte grupper innen petroleumsindustrien.

Studien er min avsluttende del av mastergradsutdanningen i *Samfunnssikkerhet* ved Universitetet i Stavanger, UiS. Den omhandler et selvvalgt tema som delvis er tilknyttet et doktorgradsprogram ved UiS; *Robust regulering*, under veiledning av førsteamanuensis Preben H. Lindøe.

Studien gjennomføres våren 2009 og skal leveres som mastergradsoppgave innen 15. Juni 2009.

Prosjektets hensikt:

Studien har til hensikt å belyse regulering innen petroleumsindustrien, og da spesifikt et tilsyn som ble gjort av Petroleumstilsynet i 2008 mot syv operatører i kontrakt med entreprenører ift. risikoutsatte grupper. Jeg ønsker å se på dette spesifikke tilsynet; bakgrunnen, hensikten med det, hvordan det ble mottatt av operatør og entreprenør, hvilke virkninger et slikt fokus på risikoutsatte grupper kan gi og om dette kan være egnet til å videreutvikle arbeidet innen HMS i bransjen.

Informanter og metodebruk:

Jeg ønsker å intervju personer innen petroleumsindustrien som kan gi meg relevant informasjon i forhold til mitt tema. Jeg har derfor tatt kontakt med interessenter i forhold til dette spesifikke tilsynet; de som har igangsatt tilsynet - Petroleumstilsynet, representanter fra de operatører og entreprenører som fikk tilsyn og fagforeninger.

I studien anser jeg kvalitativ metode best egnet for å svare på problemstillingen min, og jeg vil gjennomføre dybdeintervjuer med diktafon som hjelpemiddel for å unngå å miste verdifull informasjon. I tillegg vil jeg etterspørre dokumenter som viser prosessen som har foregått på bakgrunn av tilsynet.

Anonymitet:

Studien gjennomføres i henhold til NSDs kriterier for ivaretagelse av personvernet. Det vil ikke bli brukt navn på verken personer eller selskaper. Derimot vil jeg måtte skille mellom operatør/entreprenør/tilsyn/fagforening.

Rett til innsyn og sletting av opplysninger:

Som informant i studien har du rett til å få innsyn i hvilke opplysninger som er registrert etter samtaler med deg og til å få korrigert eventuelle feil. Sammendrag av intervjuene vil bli presentert den enkelte informant. Deler av oppgaven vil i tillegg bli fremvist informantene senest to uker før levering; 1.juni 2009. Alle data som registreres vil bli slettet etter ferdigstilling av mastergradsoppgaven.

Dersom du har spørsmål til studien, kan du kontakte;

Vigdis Birkedal – mastergradsstudent.

Mail: [REDACTED]

Tlf: [REDACTED]

Preben Lindøe – veileder v/UiS.

Mail: [REDACTED]

Tlf: [REDACTED]

Med vennlig hilsen

Vigdis Birkedal.

Intervjuguide til selskapene

1.0 Din rolle i bedriften

Stilling/tittel/funksjon

Antall år i firmaet

Kjennskap og tilknytning til Ptils tverrgående tilsyn ift. risikoutsatte grupper

2.0 Begrepet risikoutsatte grupper

Tanker omkring

- Begrepet kjent fra før, i bransjen / hos dere?
- Risiko og styring av risiko for slike grupper
- Ulik risiko på eldre / nyere installasjoner?
- Risiko tema blant arbeidstakerne?

3.0 Regelverket innen petroleumsbransjen

Tanker omkring

- Funksjonelt kontra detaljert regelverk
- Funksjonelt regelverk ift ivaretagelse av risikoutsatte grupper?
- Tillit til at bransjen tenker HMS og bruker regelverket best mulig for RUG?
- Burde det vært noen flere forskrifter istedenfor standarder, evt hvilke områder?

4.0 Hensikten /målet med dette konkrete tilsynet

Tanker omkring

- Målet med tilsynet? Var målet tydelig?
- Forankringen i lovverket?
- Andre, bedre fokus i tilsyn for din bedrift?
- Denne type tilsyn kontra andre?
- Er dette en ny type tilsyn?

5.0 Oppfattelse og aksept for tilsynet

Tanker omkring

- Deres oppfattelse av tilsynet, fikk dere nok informasjon?
- Fokuserer dere på hele HMS begrepet eller bare deler av det?
- Er industrien lagt opp slik at dere kan identifisere slike grupper?
- Hadde dere allerede tilgjengelig data for å svare på tilsynet?

6.0 Håndtering og utførelse av tilsynet

Tanker omkring

- Hvordan har dere arbeidet med tilsynet?
- Hvilke yrkesgrupper?
- Samarbeid eller individuelt arbeid?
- Samarbeid med operatør/kontraktør?
- Samarbeid med andre; Ptil, forskningsinstitusjoner, OLF, fagforeninger...
- Utfordringer; fokus, innsats, arbeidsmengde..

7.0 Virkninger av tilsynet hos dere

Tanker omkring

- Utbytte av tilsynet for dere?
- Var dere kjent med den høye risikoen for deres utvalgte gruppe fra før?
- Har dere hatt interne fokus som har ivaretatt denne gruppen tidligere?

- Har dette tilsynet gitt bedre HMS arbeid hos dere?
- Har dette tilsynet gitt annet fokus på risiko og styring av risiko?
- Har dette tilsynet gitt andre endringer i bedriften?
- Har tilsynet gitt bedre samarbeid, evt med hvem?
- Har tilsynet hatt negative virkninger?

8.0 Resultatene av det totale tilsynet ift risikoutsatte grupper

Tanker omkring

- Samlerapporten etter tilsynet, var resultatene overraskende?
- Operatøransattes kontra entreprenøransattes risiko, kjent problem?
- Hvordan utjevne disse forskjellene?
- Kontraktsforhold som middel?

9.0 Er fokus på risikoutsatte grupper egnet til å videreutvikle arbeidet innen HMS i petroleumsbransjen?

Tanker omkring

- Nytt av at Ptil melder slike tverrgående tilsyn i fremtiden og fortsetter å fokusere på risikoutsatte grupper?
- Vil ditt selskap benytte dette fokuset på risikoutsatte grupper i det interne HMS arbeidet i fremtiden? Hvorfor / hvorfor ikke?

10.0 Avslutningsvis:

10.1 Er der andre opplysninger/oppfatninger ift. dette tilsynet som vil kunne være av nytte for min problemstilling, og som jeg ikke har dekket med mine spørsmål?

10.2 Kan jeg få ta kontakt igjen pr. tlf eller mail hvis jeg får behov for å innhente ytterligere opplysninger?

Innsyn i dokumenter?

- Tilsynsbrev hvor tilsynet varsles?
- Interne arbeidsdokumenter som viser prosessen ift tilsynet?
- Referater fra arbeidsgruppe-møter?
- Dokumenter som viser kostnader ved tilsynet, timebruk, ...?

Intervjuguide til tilsynsmyndighetene

1.0 Din rolle

Stilling/tittel/funksjon

Antall år i firmaet

Kjennskap og tilknytning til Ptils tverrgående tilsyn ift. risikoutsatte grupper

2.0 Begrepet risikoutsatt grupper

Tanker omkring

- Fokuset på risikoutsatte grupper, er det kjent og brukt i bransjen fra før?
- Er industrien/bransjen lagt opp slik at dere klarer identifisere grupper av arbeidstakere?
- På hvilket (data)grunnlag har fokuset ”risikoutsatte grupper” blitt valgt?

3.0 Lovverket innen petroleumsindustrien

Tanker omkring

- På hvilken måte er dette spesifikke tilsynet forankret i lover og forskrifter for bransjen?
 - Finner ikke at påse ansvaret er brukt. Hvorfor?
- Er det funksjonelle regelverket egnet til å ivareta risikoutsatte grupper?
 - I hvilken grad er det forskjeller på standardbruk ift tekniske spørsmål kontra arbeidsmiljø?
- Har du tillit til at selskapene bruker det funksjonelle regelverket til beste for sine arbeidstakere?
 - Har innføringen av ulike programmer m BBS noen innvirkning?
- På hvilken måte kunne et detaljert regelverk ivaretatt disse gruppene?
 - Burde det vært brukt mer forskrifter istedenfor standarder ift arbeidsmiljø?
- Tilsyn på bakgrunn av det funksjonelle regelverket – krever det mer ressurser kontra med et mer detaljert regelverk?
- Risikobasert tilsyn – er risikoeksponeringen større på eldre installasjoner?
 - Har dere mer tilsyn med eldre innretninger?
 - Det gis en del dispensasjoner og forlenget bruk i påvente av forbedringer av eldre installasjoner, er dette forsvarlig mtp arbeidsmiljø?

4.0 Hensikten /målet med tilsynet

Tanker omkring

- Hva ønskes oppnådd med dette tilsynet / hva er målet med dette tilsynsfokuset?
- På hvilken måte anser du at denne type tilsyn kan bidra til å oppnå dette målet?
- Hva skiller denne type tilsyn fra andre tilsyn?
- I hvilken grad er denne tilsynstypen ny?
- På hvilken måte kunne andre former for tilsyn vært bedre egnet ift risikoutsatte grupper?

5.0 Utførelse og mottakelse av tilsynet

Tanker omkring

- Hvem utformet og jobbet med tilsynet fra Ptil?
- Hvordan har forarbeidet forut selve tilsynet artet seg?

- Hvordan ble tilsynene presentert for tilsynsobjektene?
- Hvilke reaksjoner har dere fått fra selskapenes på dette spesifikke tilsynet?
- Hvilke utfordringer har dere stått overfor i dette arbeidet?
- Har tilsynet vært krevende og evt på hvilken måte?
- I hvilken grad har dere benyttet andre aktører i bransjen ift. dette tilsynet?
(forskningsmiljø, fagforeninger, andre samarbeidsfora)

6.0 Virkninger av tilsynet

Tanker omkring

- Hva har kommet ut av dette konkrete tilsynet?
- Har dette tilsynet gitt det dere håpet på?
- Har dere kjent til den forskjellen mellom operatører og entreprenører ift risikoutsatte grupper tidligere og evt i hvor stor grad?
- Har dere med tidligere tilsynsfokus kunne kontrollere at selskapene har ivaretatt disse arbeidstakerne?
- Har resultatene fra tilsynet gitt noe utvidet kunnskap om selskapenes risiko og styring av risiko?
- I hvilken grad anser du at kontraktsforhold kan påvirke bedre ivaretagelse av risikoutsatte grupper?
 - På hvilken måte kan Ptil bidra til større fokus og innsats her?
- Tilsynsrapportene fra Ptil:
 - Var resultatene av tilsynet overraskende?
 - Hvorfor anser du at det er ulik risiko for operatør- kontra entreprenør-ansatte?
 - Var bransjen kjent med dette fra før?
 - Hvordan kan vi få utjevnet disse forskjellene?
- I hvilken grad kan dette tilsynet ha hatt noen negative virkninger og evt for hvem?

7.0 Tilsynsformen i fremtiden

Tanker omkring

- Ønsker Ptil å fortsette slike tilsyn?
- Vil denne type tilsyn bidra til høyere fokus på arbeidsmiljø og lavere risiko generelt i petroleumsbransjen?
- Ser dere behov for å spisse fokus?
 - Risiko: Skillet mellom store firmaer/ små firmaer innen både operatør/entreprenør
 - Risiko: Skillet mellom gamle / nye installasjoner

8.0 Avslutningsvis

- Er der andre opplysninger/oppfatninger ift. dette tilsynet som vil kunne være av nytte for min problemstilling, og som jeg ikke har dekket med mine spørsmål?
- Kan jeg få ta kontakt igjen pr. tlf eller mail hvis jeg får behov for å innhente ytterligere opplysninger?

Innsyn i dokumenter?

Oversikt dokumenter:

- Tilsynsrapport fra tilsyn ift risikoutsatte grupper
<http://www.ptil.no/getfile.php/PDF/GR-oppsummering.pdf>
- Tilsynsrapporter til hvert av selskapene
Her har jeg søkt om innsyn via www.ptil.no
- Presentasjoner på seminar om risikoutsatte grupper 04.12.09
<http://www.ptil.no/nyheter/vet-mye-om-men-maa-gjoere-mer-for-risikoutsatte-grupper-article5046-24.html>
- Diverse informasjonssider omkring risikoutsatte grupper
www.ptil.no
- Diverse informasjonssider omkring regelverket i petroleumsvirksomheten
www.ptil.no

Internettadresser:

www.ptil.no

www.samarbeidforsikkerhet.no

www.safe.no

www.industrienergi.no

www.olf.no

www.standard.no